



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De wondere wereld van de gemeentefinanciën

GEMEENTEFINANCIËNBERICHT 2010

ACTIE PROGRAMMA LOKAAL BESTUUR

2010-009

De wondere wereld van de gemeentefinanciën

Gemeentefinanciënbericht 2010

Colofon
Deze publicatie is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in samenwerking met het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Het Actieprogramma Lokaal Bestuur is een project van de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en richt zich op de versterking van het lokaal bestuur. In 2010 biedt het Actieprogramma een inwerkprogramma aan voor de nieuwe raden, waarin ook het onderwerp gemeentefinanciën is opgenomen. Meer informatie over het Actieprogramma en over dit inwerkprogramma voor nieuwe raden kunt u vinden op actieprogramma.nl

Redactie
Drs. R.M. Kuijten

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
Informatiecentrum 070-3738020
E-mail: informatiecentrum@vng.nl

Druk
Excelsior, Den Haag

Vormgeving
Chris Koning

Foto's
nationalebeeldbank.nl
ec.europa.eu

Inhoudsopgave



Voorwoord

Gemeenten zijn het eerste aanspreekpunt voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Denk aan bijvoorbeeld het schoonhouden van de straat, het inrichten en onderhouden van wijk en buurt en het verstrekken van vergunningen en paspoorten. Van alle overheidslagen staat de gemeente in de persoon van onder andere de burgemeester, wethouders, raadsleden, maar ook wijkcoördinatoren het dichtst bij burgers.

Het grootste deel van de taken van gemeenten bestaat uit medebewindstaken. Dit zijn taken die gemeenten op basis van wetten uitvoeren. De laatste jaren zijn er steeds meer wettelijke taken bijgekomen. Daarnaast nemen gemeenten ook op eigen initiatief taken op zich, bijvoorbeeld het stimuleren van sport en recreatie.

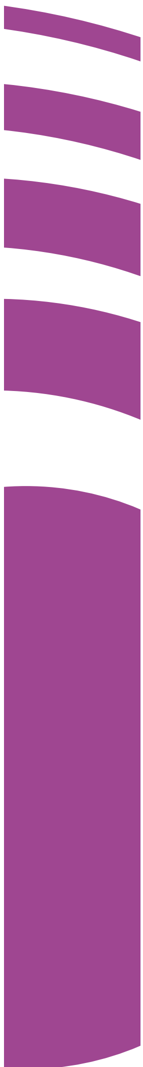
Om alle taken op lokaal niveau te kunnen waarmaken is het noodzakelijk dat gemeenten slagvaardig, flexibel en krachtig zijn. Financiële armslag is daarbij onmisbaar.
Voor veel nieuwkomers in de lokale politiek zijn de gemeentelijke financiën echter niet snel en gemakkelijk te doorgronden. Met deze uitgave verwachten wij u in het kader van de raadsverkiezingen 2010 op weg te helpen in de soms wondere wereld van de gemeentelijke financiën.

Den Haag, maart 2010

Mr. R.J.J.M. Pans
Voorzitter Directieraad
Vereniging van Nederlandse Gemeenten


5 EURO
EYPO
50
BCE ECB EZB EKT EKP 2002
10
BCE ECB EZB EKT EKP 2002
20
BCE ECB EZB EKT EKP 2002
5
50

Deel I De inkomsten van gemeenten





1 Inleiding

Het systeem waarmee de gemeentelijke taken worden bekostigd noemt men de financiële verhouding. Deze financiële verhouding is in de basis niet ingewikkeld. Zij kent namelijk maar drie verschillende manieren waarop gemeenten middelen krijgen, namelijk via

1. Eigen inkomsten, waaronder belastingen en overige heffingen
2. Algemene uitkering uit het gemeentefonds
3. Specifieke uitkeringen van voornamelijk departementen

Deze systematiek is wel eens vergeleken met de manier waarop ouders hun kinderen geld geven. De gemeenten krijgen zakgeld langs de weg van het gemeentefonds, kleedgeld via verschillende specifieke uitkeringen en zij mogen in beperkte mate bijverdienen. De belangrijkste krantenwijk wordt gevormd door de onroerende zaakbelastingen (Guus te Wechel (1987), De financiële verhouding vanuit gemeentelijk perspectief, ESB 501-505).

Dit deel gaat over de inkomsten van gemeenten. In hoofdstuk 2 leest u meer over de verschillende inkomstenbronnen van gemeenten. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de eigen inkomsten van gemeenten. Daarna leest u in hoofdstuk 4 wat de uitkeringen uit het gemeentefonds voor gemeenten betekenen. In hoofdstuk 5 is te vinden waarom gemeentelijke reserves geen geld zijn en hoe beoordeeld kan worden of er financiële ruimte is voor investeringen.



2 Inkomstenbronnen van gemeenten

Om als gemeente de vele taken te kunnen uitvoeren, is geld nodig. De drie manieren waarop gemeenten dat krijgen (eigen inkomsten, de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen) komen in dit hoofdstuk aan bod. De relatie tussen enerzijds de herkomst en anderzijds de bestedingsruimte verschilt per inkomstenbron. Dat is te zien in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Hoofdindeling inkomstenbronnen van gemeenten

	Eigen inkomsten	**Overdrachten van andere overheden**
Algemene inkomsten	gemeentelijke belastingen opbrengst uit verkopen inkomsten uit vermogen winst uit bedrijfsmatige activiteiten, waaronder de grondexploitatie	algemene uitkering gemeentefonds uitkering BTW-compensatiefonds
Specifieke inkomsten	retributies zoals riool- en reinigingsrecht leges	specifieke uitkeringen van het Rijk subsidies van de EU bijdragen van provincies

Bron: Financiën voor gemeenteraadsleden, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2004.

Eigen inkomsten

Bij de eigen inkomsten van gemeenten kan een onderscheid gemaakt worden tussen algemene eigen inkomsten en specifieke (taakgerelateerde) inkomsten. De algemene eigen inkomsten zijn inkomsten die gemeenten naar eigen inzicht kunnen inzetten voor de dekking van gemeentelijke uitgaven. Er is dan geen directe relatie tussen de inkomsten en de uitgaven. Voorbeelden hiervan zijn de onroerende zaakbelastingen (OZB), de toeristenbelasting en de parkeerbelasting. Taakgerelateerde inkomsten zijn inkomsten die horen bij specifieke gemeentelijke taken, diensten en voorzieningen. Het gaat daarbij onder meer om leges en bestemmingsheffingen, zoals de afvalstoffenheffing en rioolrechten.

Uitkering uit het gemeentefonds

De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn uitkeringen van het Rijk aan gemeenten. Het gemeentefonds kent in het jaar 2010 een omvang van ongeveer € 17,9 miljard. De algemene uitkering wordt via een ingewikkelde verdeelsystematiek met algemene objectieve verdeelmaatstaven over de gemeenten verdeeld. Dat gebeurt zodanig

dat gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau aan hun burgers kunnen aanbieden. Biedt een gemeente een relatief laag voorzieningenniveau, dan kan deze gemeente doorgaans uit met relatief lage gemeentelijke belastingen.

Een veel voorkomend misverstand is dat de algemene inkomsten van gemeenten uit het gemeentefonds vrij besteedbaar zijn. Dat is niet het geval. Tegenover deze algemene inkomsten staat immers een groot aantal uitgaven voor verplichte gemeentelijke taken zoals openbare verlichting, onderhoud van wegen en openbaar groen, burgerlijke stand, enzovoorts.

Specifieke uitkeringen

De derde categorie van gemeentelijke inkomsten omvat de specifieke uitkeringen van voornamelijk rijksdepartementen aan gemeenten. In 2009 ging het daarbij om ruim € 11,6 miljard. Bij specifieke uitkeringen geeft het Rijk vooraf aan gemeenten aan wat de omvang en de bestedingsrichting van de middelen zijn. Belangrijke specifieke uitkeringen voor gemeenten zijn die voor de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en het participatiebudget. Ook aan subsidies die gemeenten krijgen van de Europese Unie en provincies zijn voorwaarden verbonden. Gemeenten zijn daardoor in de regel niet of beperkt vrij in de besteding ervan. In tabel 2.2 is aangegeven bij wie de beschikkingsmacht ligt van de verschillende inkomstenbronnen.

Tabel 2.2 Verdeling van de beschikkingsmacht bij de verschillende inkomstenbronnen van gemeenten

Inkomstenbron		**Beschikkingsmacht**
Eigen algemene inkomsten	gemeentelijke belastingen opbrengst uit verkopen inkomsten uit vermogen winst uit bedrijfsmatige activiteiten, waaronder de grondexploitatie	De gemeenteraad De gemeenteraad De gemeenteraad De gemeenteraad
Eigen specifieke inkomsten	retributies zoals riool- en reinigingsrecht leges	De gemeenteraad, maar maximaal kostendekkend De gemeenteraad, maar maximaal kostendekkend
Algemene inkomsten van andere overheden	(algemene uitkering) gemeentefonds uitkering BTW-compensatiefonds	De gemeenteraad De gemeenteraad
Specifieke inkomsten van andere overheden	specifieke uitkeringen van het Rijk subsidies van de EU bijdragen van provincies	Het Rijk. De mate van beleidsvrijheid voor gemeenten kan variëren De EU. De mate van beleidsvrijheid voor gemeenten kan variëren De provincies. De mate van beleidsvrijheid voor gemeenten kan variëren

Bron: De gemeente en haar financiën, introductie in de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten, Raad voor de financiële verhoudingen, Den Haag, december 2008.

3 Eigen inkomsten

3.1 Inleiding

Bij de eigen inkomsten van gemeenten kan onderscheid gemaakt worden tussen algemene eigen inkomsten en specifieke (taakgerelateerde) inkomsten. Bij de algemene eigen inkomsten (gemeentelijke belastingen) is er geen directe relatie tussen de inkomsten en de uitgaven die de gemeente ermee financiert. Voorbeelden hiervan zijn de onroerende zaakbelastingen (OZB), de toeristenbelasting en de parkeerbelasting. Specifieke (taakgerelateerde) inkomsten, ook wel bestemmingsheffingen of retributies genoemd, zijn inkomsten die als dekking dienen van de uitgaven van specifieke gemeentelijke taken, diensten en voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. Daarnaast hebben gemeenten nog zogenoemde overige eigen inkomsten. Hieronder vallen bijvoorbeeld de inkomsten uit gemeentelijk bezit en de inkomsten uit exploitatie van of deelnemingen in bedrijven.

3.2 Gemeentelijke belastingen en retributies

Gemeentelijke belastingen

Gemeenten zijn autonoom in het bepalen van de hoogte én de besteding van de opbrengst van de gemeentelijke belastingen. De mogelijkheid voor gemeenten om belastingen te heffen is echter begrensd. Gemeenten mogen alleen belastingen heffen die de Gemeentewet uitdrukkelijk toestaat. Zo kunnen gemeenten wel hondenbelasting heffen, maar geen kattenbelasting. Gemeenten mógen belasting heffen, ze hoeven het niet. Niet alle gemeenten heffen dan ook toeristenbelasting, hondenbelasting, enzovoorts. Wel heffen ze allemaal onroerende zaakbelastingen (OZB). Hoewel gemeenten formeel de mogelijkheid hebben om af te zien van OZB-heffing, is deze mogelijkheid materieel onmogelijk. Een gemeente die geen OZB heft, heeft gewoon te weinig inkomsten voor alle gemeentelijke taken.

Waardering Onroerende Zaken (WOZ)

De OZB wordt geheven op basis van de waarde van een onroerende zaak. Voorbeelden van onroerende zaken zijn woningen en bedrijfspanden. De Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) is een regeling voor de waardering van onroerende zaken. De Wet WOZ bepaalt dat alle onroerende zaken in Nederland jaarlijks door de gemeenten worden gewaardeerd. Gemeenten, waterschappen en het Rijk gaan bij de belastingen uit van dezelfde waarde van een onroerende zaak, de WOZ-waarde. De WOZ-waarde wordt gebruikt voor de belastingheffing door het Rijk (inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en successierecht), de waterschappen

(waterschapsomslag gebouwd) en de gemeenten (onroerende zaakbelastingen). Notarissen, verzekeraars en banken kunnen de WOZ-waarde bij gemeenten opvragen.

Gemeenten gebruiken de WOZ-waarde voor de onroerende zaakbelastingen (OZB). Sommige gemeenten gebruiken de WOZ-waarde daarnaast ook voor rioolrechten. De OZB wordt geheven van de eigenaren van woningen en niet-woningen en van de gebruikers van niet-woningen. Gebruikers van woningen krijgen geen aanslag OZB. Het bedrag van de aanslag OZB wordt berekend door een promillage van de WOZ-waarde te nemen. Dit promillage kan per gemeente verschillen. Gemeenten gebruiken ook verschillende promillages voor eigenaren van woningen, voor eigenaren van niet-woningen en voor gebruikers van niet-woningen. De OZB wordt van alle onroerende zaken geheven, met uitzondering van enkele vrijstellingen. Er zijn drie soorten vrijstellingen:

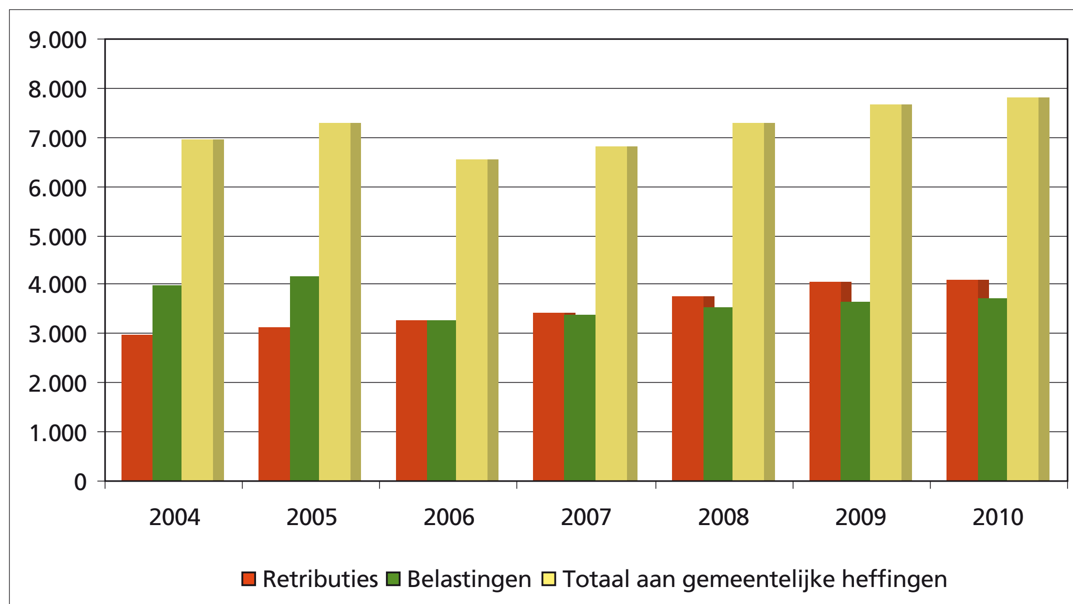
- Vrijstellingen voor de Wet WOZ
  Het gaat bijvoorbeeld om openbare wegen, kerken en landbouwgrond. Voor deze zaken of delen van zaken wordt geen WOZ-waarde bepaald.
- Verplichte vrijstellingen voor de OZB
  De waarde van tuinbouwkassen is vrijgesteld voor de OZB. Van de kassen wordt wel een waarde bepaald voor afnemers die geen vrijstelling voor kassen in hun belastingen hebben (het waterschap en de Rijksbelastingdienst). De waarde van woongedeelten van niet-woningen is vrijgesteld voor de aanslag OZB gebruikersbelasting niet-woningen.
- Gemeentelijke vrijstellingen voor de OZB
  De waarde van onroerende zaken die in de gemeentelijke belastingverordening wordt vrijgesteld. Die zaken worden wel getaxeerd voor de Wet WOZ.

Gemeentelijke retributies

De opbrengsten van specifieke (taakgerelateerde) inkomsten (ook wel retributies genoemd) zijn geoormerkt. De opbrengsten van deze taakgerelateerde heffingen mogen de kosten van het uitvoeren van de gemeentelijke taak niet overschrijden. Er mag dus geen winst worden gemaakt. De belangrijkste retributies betreffen milieuheffingen: de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. De opbrengsten van deze specifieke heffingen zijn alleen bestemd voor het doel waarvoor zij geheven worden: afvalinzameling en -verwerking of rioolaanleg en -onderhoud.

In figuur 3.1 is de ontwikkeling van de opbrengst van de totale gemeentelijke heffingen in de periode 2004-2010 weergegeven. Te zien is dat de totale opbrengst van de gemeentelijke heffingen in 2010 is begroot op ruim € 7,8 miljard. Wilt u de opbrengsten van de gemeentelijke heffing over het jaar 2009 van uw gemeente zien? Kijk dan op www.VNG.nl > beleidsvelden > gemeentefinanciën > rechts onder het kopje 'Zie ook'.

Figuur 3.1 Ontwikkeling gemeentelijke heffingen (mln euro) 2004-2010



Bron: CBS Statline

In tabel 3.2 is voor de jaren 2009 en 2010 de ontwikkeling van de opbrengsten van de verschillende gemeentelijke heffingen weergegeven. In 2010 ontvangen gemeenten in totaal ruim € 7,8 miljard uit gemeentelijke heffingen. Te zien is dat vooral de opbrengsten uit bouwvergunningen en precariobelasting gedaald zijn ten opzichte van 2009.

Tabel 3.2 Begrote opbrengsten van gemeentelijke heffingen 2009 en 2010 (in mln euro)

(in mln euro)	**2009**	**2010**	**Procentueel verschil van 2009 op 2010**
Onroerende zaakbelasting	2.868	2.961	3,24%
Toeristenbelasting	131	132	0,76%
Parkeerbelasting	533	567	6,38%
Precariobelasting	100	66	-34,00%
Totaal belastingen	**3.632**	**3.726**	**2,59%**
Reinigingsheffingen	1.767	1.787	1,13%
Rioolrechten	1.244	1.303	4,74%
Bouwvergunningen	530	494	-6,79%
Secretarieleges	268	280	4,48%
Overige heffingen	231	238	3,03%
Totaal heffingen	**4.040**	**4.102**	**1,53%**
Totaal gemeentelijke heffingen	**7.672**	**7.828**	**2,03%**

Bron: CBS persbericht 21 januari 2010

Legesheffing

Leges worden geheven als tegemoetkoming voor een dienst die de gemeente verricht. Deze dienst kan een document zijn (bijvoorbeeld rijbewijs, paspoort, trouwboekje) maar kan ook een vergunning van de gemeente zijn waarmee aangegeven wordt dat de burger of het bedrijf zich houdt aan wettelijke voorschriften of ergens toestemming voor krijgt. Een voorbeeld hiervan is een bouwvergunning.

Het verrichten van een dienst door de gemeente kost geld. De vraag is wie dit betaalt. Moet dit de hele gemeenschap doen, via belastingheffing, of de individuele burger die of bedrijf dat het meest profiteert van deze dienst via de leges?

Bij legesheffing wordt gekozen voor toepassing van het profijtbeginsel waarbij de kosten worden verhaald op het individu en niet worden betaald uit de algemene middelen. Het blijkt dat verschillen in de leges tussen gemeenten tot veel discussie kunnen leiden. 'Waarom is een paspoort in mijn gemeente duurder dan in de buurgemeente?' is een veelgehoorde vraag. Een ander punt van discussie is dat de kosten van de gemeentelijke dienstverlening in geen verhouding staan tot de in rekening gebrachte bedragen. Hoe dan ook, gemeentelijke legesheffing – en dan vooral de bouwleges – is regelmatig onderwerp van discussie in de landelijke politiek en media.

De verschillen tussen de gemeentelijke heffingen worden naast verschillen in kosten ook veroorzaakt door de keuzes die een gemeente maakt:

- Een eerste keuze is het totaal aan kosten dat de gemeente wil verhalen. De ene gemeente brengt de volledige kosten in rekening, terwijl een andere gemeente slechts 30% verhaalt. De keuze van een gemeente om een dienst voor minder dan kostendekkend aan te bieden hangt vaak samen met het ondersteunen van een bepaalde beleidsdoelstelling. Bijvoorbeeld het op die manier relatief goedkoop aanbieden van een bouwvergunning om zo de bedrijvigheid in de gemeente te stimuleren.
- Daarnaast ontstaan kostenverschillen door keuzes over het gewenste voorzieningenniveau. Een gemeente die kiest voor avondopenstellingen voor het afhalen van rijbewijzen en paspoorten maakt vanzelfsprekend kosten voor die extra service. Deze kosten kunnen in rekening gebracht worden.
- Tot slot is het aantal diensten dat verhaald wordt binnen het vergunningstelsel een verklarende factor. Tot 2010 vond de beoordeling van kostendekkendheid plaats op verordeningniveau. Binnen een verordening (dus ook een legesverordening als geheel) was kruissubsidiëring mogelijk. Bijvoorbeeld door binnen de legesverordening een horecavergunning te subsidiëren ten koste van een omgevingsvergunning.

  Maar met ingang van 2010 is de Europese Dienstenrichtlijn van kracht. De Dienstenrichtlijn schrijft voor dat de kostendekkendheid van vergunningstelsels die onder de genoemde richtlijn vallen, beoordeeld moeten worden per sterk samenhangend vergunningstelsel. Als een vergunningstelsel onder de Dienstenrichtlijn valt, dan heeft dit gevolgen voor het kostenverhaal van die vergunningverlening. De vergoeding die de vergunningaanvragers moeten betalen mag niet hoger zijn dan de kosten die door de vergunningverlenende instantie hiervoor worden gemaakt, bezien per vergunningstelsel of per samenhangende vergunningsstelsels. Kruissubsidiëring is verboden tussen verschillende vergunningstelsels of tussen verschillende samenhangende vergunningstelsels.

Voorbeelden

- Een drank- en horecavergunning is binnen de Dienstenrichtlijn een vergunningsstelsel op zich. De gemeente mag maximaal het totaal aan lasten van puur en alleen dit vergunningstelsel in rekening brengen bij de vergunningaanvragers.
- Een vergunning voor het organiseren van een snuffelmarkt en een vergunning voor het organiseren van een warenmarkt worden binnen de Dienstenrichtlijn gezien als een samenhangend vergunningstelsel. Dat betekent dat een gemeente de vergunningen voor een snuffelmarkt minder dan kostendekkend aan mag bieden, terwijl die gemeente dan de vergunningen voor een markt meer dan kostendekkend mag aanbieden. Als in totaal, over beide vergunningen bezien, maar niet meer dan het totaal aan lasten bij de aanvragers in rekening wordt gebracht.

Voor vergunningstelsels die niet vallen onder de Dienstenrichtlijn geldt de 'oude' regel nog steeds. Daar is onderlinge kruis-subsidiëring onbeperkt toegestaan voor zover de gemeente geen winst maakt op de totale legesverordening.

3.3 Overige eigen inkomsten

Behalve belastingen en retributies kunnen gemeenten ook prijzen vragen voor het gebruik van allerlei voorzieningen, zoals op het terrein van cultuur (musea), sport (sportaccommodaties) en openluchtrecreatie (kampeerterreinen). Verder kunnen gemeenten inkomsten hebben uit bezittingen en eigen vermogen zoals huurpacht, interest en dividend. Gemeenten kunnen in bezit zijn van bedrijven die produceren en diensten verlenen waarvoor burgers moeten betalen (bijvoorbeeld gemeentelijke nutsbedrijven). Als deze bedrijven winst maken, kan dat een inkomstenbron voor gemeenten zijn.

Een belangrijk kenmerk van de overige eigen inkomsten is dat ze onregelmatig verdeeld zijn over gemeenten en ook per jaar sterk kunnen variëren. Doorgaans wordt ervan uitgegaan dat gemiddeld 5% van de gemeentelijke inkomsten overige eigen inkomsten betreffen.

3.4 Gemeentelijke belastingen en de invloed op de woonlasten

De gemeentelijke belastingen in Nederland hebben vergeleken met de rijksbelastingen een zeer geringe omvang.
Dit illustreert tabel 3.3.

Tabel 3.3 Opbrengsten rijksbelastingen/premies en gemeentelijke heffingen 2009 (in mln euro)

	2009
Rijksbelastingen	
Btw	45.952
Vennootschapsbelasting	18.435
Inkomstenbelasting/loonbelasting	84.639
Belastingen van rechtsverkeer (overdrachtsbelasting + assurantiebelasting)	6.088
Accijnzen	11.038
Overige belastingen en premies	67.837
Totaal rijksbelastingen en premies	**233.989**
Gemeentelijke heffingen	
OZB	2.868
Afvalstoffenheffing/reinigingsrechten	1.767
Overige gemeentelijke heffingen	3.037
Totaal gemeentelijke heffingen	**7.672**

Bron: Miljoenennota 2009 (Ministerie van Financiën) (Rijk) en CBS persbericht 21 januari 2010 (gemeenten).

Toch speelt de gemeentelijke belastingheffing een belangrijke rol in de relatie tussen gemeenten en burgers en bedrijven. Vaak wordt de aandacht gegenereerd door onderzoeken van belangengroeperingen. Doordat dezelfde ontwikkeling vaak uitvoerig onder de aandacht wordt gebracht, wordt de invloed van de gemeentelijke belastingen op de bestedingsruimte van de burger overschat. De gemiddelde krantenlezer moet welhaast de indruk krijgen dat:

- burgers jaarlijks een groot deel van hun inkomen kwijt zijn aan lokale lasten,
- dat deze lasten jaarlijks met grote bedragen stijgen en
- de lokale lasten de inflatie aanjagen.

Dit leidt tot:

- intensieve behandeling van belastingvoorstellen in de raad,
- veel bezwaarschriften van burgers,
- aandacht van belangengroeperingen,
- publiciteit in lokale, regionale en landelijke media en
- aandacht van de landelijke politiek.

Er is geen gebrek aan vergelijkingsmateriaal. Niet alleen de gemeentelijk heffingen die invloed hebben op de woonlasten (OZB, afvalstoffenheffing/reinigingsrecht en rioolrecht) worden onder de loep genomen. Ook andere heffingen zoals bouwleges, toeristenbelasting en grafrechten worden onderzocht. Daarbij wordt zowel gekeken naar absolute hoogte, ontwikkeling in de tijd als naar verschillen tussen gemeenten.

De meeste onderzoeken gaan over de jaarlijkse tariefstijgingen, waarbij altijd verschillen in tarieven tussen gemeenten worden vastgesteld. Dit is ook logisch als men bedenkt dat die verschillen in tariefstijging diverse oorzaken kunnen hebben zoals:

- verschillen in percentage kostendekkendheid,
- beleidsmatige keuzes en
- verschillen in kostenniveau. Zo zullen plattelandsgemeenten in de regel hogere kosten hebben voor riolering.

Duidelijk is dat er sprake is van een cijferbrij. Soms worden kleine steekproeven (meestal op een verkeerde wijze) opgehoogd naar landelijke totalen. Regelmatig worden stijgingen van opbrengsten en tarieven door elkaar gegooid. Er zijn verschillende onderzoeken, verschillende vergelijkingsmethodieken en verschillende woonlastenmaatstaven in omloop. De keuze tussen de vergelijkingsmethoden is vaak willekeurig, terwijl andere vergelijkingen zelfs duidelijke fouten bevatten.

In de beeldvorming pakt deze cijferbrij en de weinig objectieve wijze van onderzoeken ongelukkig uit. Onderzoeken met lage percentages blijken publicitair niet interessant, onderzoeken met hoge percentages leveren keer op keer negatieve publiciteit voor gemeenten op. Maar er zijn ook ontwikkelingen die een positieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de

beeldvorming op de gemeentelijke heffingen. Een voorbeeld daarvan is de wijziging van de interval waarbinnen de WOZ-waarden door gemeenten worden vastgesteld. Gemeenten, die de waarde van alle onroerende zaken vaststellen op basis van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ), zijn in 2007 overgegaan van vierjaarlijkse naar jaarlijkse vaststelling. Deze actuelere WOZ-waarden kennen daardoor kleinere waardesprongen tussen twee vaststellingsmomenten. Deze gematigde jaarlijkse stijgingen zijn beter uit te leggen aan burgers en bedrijven.

Maar per saldo is de beeldvorming nog steeds ongunstig voor gemeenten. Het is dan ook de moeite waard om emoties te vervangen door feiten. Zolang nog geen uniforme vergelijkingsmethodiek is vastgesteld, is het vanuit de individuele gemeente bezien belangrijk vast te stellen vanuit welk perspectief men wenst te vergelijken en daaraan de maatstaf aan te passen. In ieder geval is het verstandig rekening te houden met de emoties die gemeentelijke belastingen met zich meebrengen. Dit kan bijvoorbeeld door:

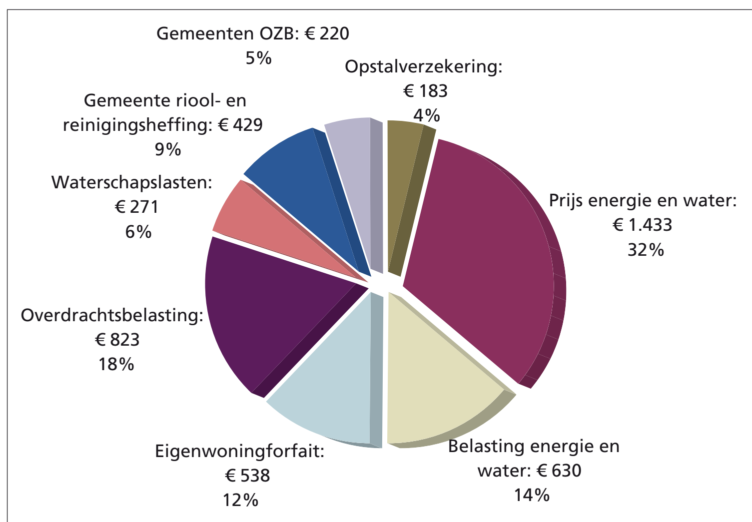
- aanpassing van de wijze van heffing (veel gemeenten zijn de laatste jaren overgegaan op heffing via een, in bijvoorbeeld tien termijnen te betalen, woonlastennota),
- concreet aangeven wat de financiële gevolgen van gemeentelijk beleid zijn (niet in procenten, maar in centen),
- plaats de belastingstijging in een breder financieel perspectief (percentage besteedbaar inkomen, andere woonlasten, uitkering gemeentefonds),
- zet tegenover de extra belastingopbrengsten ook de extra uitgaven (extra kosten van openbare orde en veiligheid, volksgezondheid en milieu, concrete projecten) en
- niet te focussen op de stijging van de individuele kostenpost voor burgers, maar te kijken naar het begrip woonlasten in bredere context. Meer over het begrip woonlasten vindt u hieronder.

Woonlasten

Algemene woonlasten kunnen worden onderverdeeld in de primaire woonlasten (huur, hypotheek) en de zogeheten bijkomende woonlasten (gemeentelijke belastingen, gas, water, licht, rijksheffingen als energiebelasting, eigenwoningforfait, enzovoorts). Onder gemeentelijke woonlasten wordt het gemiddelde bedrag verstaan dat een huishouden in een gemeente betaalt aan OZB, rioolrecht en reinigingsheffing, minus een eventuele heffingskorting.

Voor een gemiddeld huishouden zijn de bijkomende woonlasten in 2009 gelijk aan € 4.529. De gemeentelijke woonlasten, die een onderdeel zijn van die bijkomende woonlasten, bedragen in 2009 circa € 649 per huishouden. Daarvan neemt de OZB iets meer dan een derde (€ 220) voor haar rekening, zie figuur 3.4.

Figuur 3.4 Aandeel van de verschillende componenten in de bijkomende woonlasten in 2009



Bron: COELO Woonlastenmonitor 2009

De gemeentelijke woonlasten maken het afgelopen decennia een steeds kleiner deel uit van het totaal aan bijkomende woonlasten. Was het aandeel van gemeentelijke woonlasten in 2000 nog 21% van de totale bijkomende woonlasten, in 2009 is dat nog maar 14% (5% + 9%). Het aandeel van de rijksbelastingen (circa 44%) en dat van de waterschappen (ongeveer 6%) zijn in die periode ongeveer gelijk gebleven. Terwijl het aandeel van de energie- en waterlasten binnen de bijkomende woonlasten flink toegenomen is, van 24% in 2000 tot 32% in 2009 (bron: COELO).

3.5 Ontwikkelingen in regelgeving op gemeentelijke belastingen

Om als gemeenten alle taken te kunnen uitvoeren, zijn middelen nodig. Daarbij is een substantieel eigen belastinggebied belangrijk. Toch zijn gemeenten beperkt in hun eigen belastinggebied, vooral doordat de regelgeving daarvoor is veranderd of gaat veranderen.

- In 2006 is gemeenten een gevoelige slag toegebracht toen het gebruikersdeel van de OZB op woningen is afgeschaft. Het eigen belastinggebied van de gemeente is daarmee ernstig verkleind.
- De ook in 2006 ingevoerde limitering van de individuele OZB-tarieven, beperkte eveneens de eigen financiële slagkracht van gemeenten. Inmiddels is deze limitering van de individuele OZB-tarieven weer verruimd door over te gaan op de zo-genaamde macronorm OZB, waarbij alleen een maximum geldt voor de stijging van de OZB-opbrengst van alle gemeen-ten samen.

Het lijkt er niet op dat het Rijk doordrongen is van de noodzaak van een substantieel eigen belastinggebied voor gemeenten. Daarom blijft de VNG zich daarvoor hardmaken, om zo voldoende slagkracht te krijgen voor de bijzondere taak die gemeenten hebben als eerste aanspreekpunt van burgers en bedrijven in Nederland.

4 Het gemeentefonds

4.1 Inleiding

Het gemeentefonds bestaat uit drie vormen van uitkeringen, namelijk

- de algemene uitkering,
- integratie-uitkeringen en
- decentralisatie-uitkeringen.

Algemene uitkering

De algemene uitkering wordt over de gemeenten verdeeld via vaste verdeelmaatstaven, zoals het aantal inwoners, het aantal kernen, het aantal jongeren, enzovoorts. Dit moet ervoor zorgen dat gemeenten vergelijkbare voorzieningen kunnen realiseren. Het geld uit de algemene uitkering komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. Zij kunnen dit geld, met inachtneming van wet- en regelgeving, naar eigen inzicht uitgeven om taken te financieren die het Rijk heeft opgedragen (medebewindstaken) of beleid dat zij autonoom voeren. Gemeenten hoeven zich niet bij het Rijk te verantwoorden over de besteding van de algemene uitkering.

Integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen

Een integratie-uitkering is bestemd om middelen via het gemeentefonds te verdelen op een manier die afwijkt van de bestaande verdeelsleutels van de algemene uitkering. Wanneer een integratie-uitkering in het leven wordt geroepen, moet ook meteen het tijdstip worden bepaald waarop de middelen worden overgeheveld naar de algemene uitkering. Het beleid is er op gericht deze termijn zo veel mogelijk te beperken tot maximaal 3 jaren. De integratie-uitkering wordt vooral gebruikt om te grote herverdeeleffecten op te vangen. Herverdeeleffecten zijn financiële voor- of nadelen voor gemeenten die worden veroorzaakt door een andere verdeling van gelden. Met een integratie-uitkering kan het Rijk dus bijdragen aan gemeenten verstrekken via het gemeentefonds, zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Dit maakt voor specifieke taken of beleidsterreinen een gerichte verdeling van het budget mogelijk.

Een voorbeeld is de integratie-uitkering voor de financiering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (zie ook paragraaf 8.2). Per 1 januari 2007 is de huishoudelijke verzorging overgegaan van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wmo. De daarvoor benodigde middelen werden overgeheveld van de AWBZ naar het gemeentefonds. Om ongewenste herverdeeleffecten te voorkomen is hiervoor een integratie-uitkering ingesteld met een eigen verdeelsystematiek.

In het geval van een decentralisatie-uitkering hoeft het tijdstip van overheveling naar de algemene uitkering nog niet bekend te zijn. Ook kan het bij een decentralisatie-uitkering om tijdelijke middelen gaan. Met de decentralisatie-uitkering is het mogelijk om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeentefonds en om de vorming van nieuwe specifieke uitkeringen te voorkomen. Jaarlijks wordt bezien of overgang van decentralisatie-uitkering naar de algemene uitkering mogelijk en wenselijk is of dat de looptijd van het beleid is beëindigd en de decentralisatie-uitkering komt te vervallen.

Het feit dat gemeenten middelen ontvangen via een integratie-uitkering of een decentralisatie-uitkering betekent niet dat gemeenten over de besteding ervan verantwoording moeten afleggen aan het Rijk. Dit in tegenstelling tot specifieke uitkeringen. Ook wanneer plannen of aanvragen moeten worden ingediend voor een integratie- of decentralisatie- uitkering kunnen gemeenten deze middelen naar eigen inzicht voor de medebewindstaken inzetten.

Decentralisatie-uitkeringen zijn apart zichtbaar binnen het gemeentefonds. Een gemeente ziet dus hoeveel geld er voor dat beleidsterrein beschikbaar is gesteld. Voorbeelden van decentralisatie-uitkeringen zijn de uitkeringen voor jeugdwerkloosheid en maatschappelijke opvang.

4.2 Omvang van het gemeentefonds

Het grote aantal taken dat gemeenten uitvoert kost veel geld. Gemeenten hebben veel personeel in dienst en besteden daarnaast ook veel taken uit aan bedrijven, stichtingen en instellingen. Zowel voor gemeenten als voor deze instellingen is het van groot belang dat er jaarlijks voldoende geld is om de diverse taken uit te voeren en de ontwikkeling van de lonen en prijzen (nominale ontwikkelingen) te kunnen betalen. Hiervoor dienen de algemene middelen van de gemeente waarvan de algemene uitkering uit het gemeentefonds de belangrijkste is.

Het recht van gemeenten op een algemene uitkering uit het gemeentefonds is geregeld in de Financiële-verhoudingswet. De omvang van het gemeentefonds wordt bepaald door

- toevoegingen die het resultaat zijn van de afspraken in het kader van de normeringssystematiek,
- toevoegingen en onttrekkingen als gevolg van taakwijzigingen en
- overheveling van specifieke uitkeringen.

Normeringssystematiek

Met ingang van 1995 geldt voor de jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van de algemene uitkering de normeringssystematiek. Deze systematiek houdt in dat de jaarlijkse groei van het gemeentefonds gekoppeld is aan de groei van de rijksuitgaven (waarbij sommige rijksuitgaven niet meetellen). Extra uitgaven, bezuinigingen, mee- en tegenvallers op de rijksbegroting hebben in deze systematiek direct invloed op de omvang van het gemeentefonds. De normeringssystematiek leidt ertoe dat het gemeentefonds zich min of meer evenredig ontwikkelt met de uitgaven van het Rijk. Daarom wordt ook gesproken van ‘gelijk de trap op en gelijk de trap af’.

Het accres (de groei van het gemeentefonds) is het bruto of nominale accres, waarin een component zit voor loon- en prijsstijgingen. Gemeenten zijn vooral geïnteresseerd in het netto of reële accres. Het reële accres bepaalt immers de extra ruimte binnen de gemeentelijke begroting voor nieuwe uitgaven of belastingverlaging. Daarbij is het van belang welke veronderstellingen worden gehanteerd voor de loon- en prijsstijgingen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gaat in de gemeentefondscirculaires daarvoor uit van de indicator zoals die ook voor de rijksbegroting wordt gebruikt, te weten de prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen (prijs Bruto Binnenland Product (de pBBP)).

Taakwijzigingen

Taakwijzigingen kunnen bestaan uit nieuwe of wegvallende taken of een andere intensiteit van taken. Financiële consequenties hiervan vloeien voort uit artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 2 Financiële-verhoudingswet

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.
3. Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

Conform dit artikel moet het Rijk dus informatie geven over de omvang van de kosten en de wijze van dekking van deze kosten. Toepassing van dit artikel leidt echter regelmatig tot misverstanden. Er is geen automatisme voor compensatie. De eerste beperking bij de toepassing is dat er sprake moet zijn van taakwijzigingen of een andere intensiteit van uitvoeren van een bestaande taak. Wijzigingen in de kostenstructuur van gemeenten door bijvoorbeeld aanscherping van de milieuwetgeving leidt nooit tot compensatie. De gedachte erachter is dat iedereen en dus ook de gemeenten daardoor verplicht zijn hogere kosten te maken om binnen de strengere milieueisen te blijven. In de tweede plaats is het geen automatisme dat taakwijzigingen altijd leiden tot een toevoeging aan of uitname uit het gemeentefonds. Er kan ook besloten worden dat gemeenten deze extra kosten moeten betalen door hun belastingen of heffingen te verhogen. Dit laatste is gebeurd bij de aanscherping van de milieueisen bij het verbranden en storten van afval in de jaren negentig van de vorige eeuw en bij de uitbreiding van de rioleringsplicht enkele jaren geleden.

Zoals gezegd kunnen taakwijzigingen dus bestaan uit nieuwe of wegvallende taken of een andere intensiteit van taken. Enkele voorbeelden van nieuwe of geïntensiveerde taken van gemeenten zijn:

- de invoering van de dualisering van het lokaal bestuur (€ 60 miljoen 2003) en
- de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning waarbij de huishoudelijke hulp vanuit de AWBZ is overgedragen naar gemeenten. (€ 1,3 miljard in 2007).

Een voorbeeld van vervallen taken van gemeenten is de overheveling van de uitvoering van de aanvullende bijstand voor 65-plussers naar de Sociale Verzekeringsbank (€ 15 miljoen 2010).

Overheveling van specifieke uitkeringen

De afgelopen decennia heeft het Rijk het aantal specifieke uitkeringen verkleind om gemeenten meer beleidsvrijheid te geven en vooral ook de beheerslasten te verminderen. Specifieke uitkeringen brengen relatief veel beheerslasten met zich mee voor zowel de betalende ministeries als de ontvangende gemeenten. Vermindering van het aantal specifieke uitkeringen gebeurt door

- het opheffen van (aflopende) uitkeringen,
- door samenvoeging van uitkeringen en
- door overheveling van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds.

In verband met dit laatste punt is binnen het gemeentefonds vanaf 2009 de decentralisatie-uitkering ingevoerd (zie vorige paragraaf). Door de decentralisatie-uitkeringen kan het aantal specifieke uitkeringen flink dalen en worden de regels en de bestuurslasten beperkt.

4.3 Verdeling van het gemeentefonds

De verdeling van het gemeentefonds, die is neergelegd in de Financiële-verhoudingswet, is zo ingericht dat gemeenten volgens de theorie in staat worden gesteld bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te leveren. De verdeling moet op objectieve wijze rekening houden met verschillen in kosten en draagkracht tussen gemeenten. Zo ontstaat voor alle gemeenten in gelijke mate ruimte om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen, terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om de vraagstukken aan te pakken.

Het verdeelstelsel van het gemeentefonds is gebaseerd op twee uitgangspunten:

1. Het stelsel houdt rekening met onderlinge verschillen in kosten van gemeenten gelet op de taken die gemeenten moeten uitvoeren en
2. Het stelsel neemt de draagkracht van gemeenten in acht.

Als bekend is hoe groot het gemeentefondsaccres is en hoeveel aan het gemeentefonds wordt toegevoegd (of uitgelicht) voor taakveranderingen, dan weet de individuele gemeente nog niet wat haar aandeel in deze bedragen is. Dat hangt af van de wijze waarop deze bedragen worden verdeeld. Door de beheerders van het gemeentefonds wordt per afzonderlijke mutatie bekeken welke verdeling het best aansluit bij de gemeentelijke kosten. Er zijn op dit moment meer dan 60 verdeelmaatstaven beschikbaar die gebruikt kunnen worden bij specifieke taakveranderingen:

- Zo is het logisch om bij een toevoeging voor onderwijs gebruik te maken van de maatstaven aantal jongeren en schoolleerlingen.
- Wanneer er geld wordt toegevoegd voor bijvoorbeeld de sociale dienst dan zijn de maatstaven bijstandsontvangers,

uitkeringsontvangers en huishoudens met een laag inkomen aangewezen om mee te verdelen.
- Wanneer er geld beschikbaar komt voor de fysieke infrastructuur dan is het weer logisch om maatstaven als woonruimten, oppervlakte bebouwing, hectare land en de bodemgesteldheid te gebruiken.
- Als een gemeente de plicht krijgt opgelegd om een verordening te maken, dan is het logisch om een deel van het beschikbaar gestelde bedrag te verdelen via de maatstaf 'vast bedrag'. Zo krijgt iedere gemeente hetzelfde bedrag om deze taak uit te voeren.

Het verdeelstelsel is dynamisch. Jaarlijks toetst het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) of de verdeling nog aansluit bij de kosten die gemeenten maken. Wanneer blijkt dat deze aansluiting er niet meer is, worden nieuwe verdeelvoorstellen gedaan. Dat kan leiden tot herverdeling van de algemene uitkering over alle gemeenten. Enkele voorbeelden van herverdelingsoperaties zijn de volgende.
- In 1997 heeft het huidige stelsel waarbij ook de belastingcapaciteit als verdeelmaatstaf is geïntroduceerd vorm gekregen. Die herverdeeloperatie stond bekend als 'van rijk naar arm, van sociaal sterk naar sociaal zwak en van platteland naar centrum'.
- De herverdeling in 2002 kwam vooral gemeenten tegemoet met een slechte bodem, veel kernen en een groot oppervlakte.
- De herverdeling in 2006 was vooral gunstig voor gemeenten met voortgezet onderwijs binnen de grenzen. Bij deze herverdelingsoperatie zijn nieuwe maatstaven in het gemeentefonds ingevoerd.

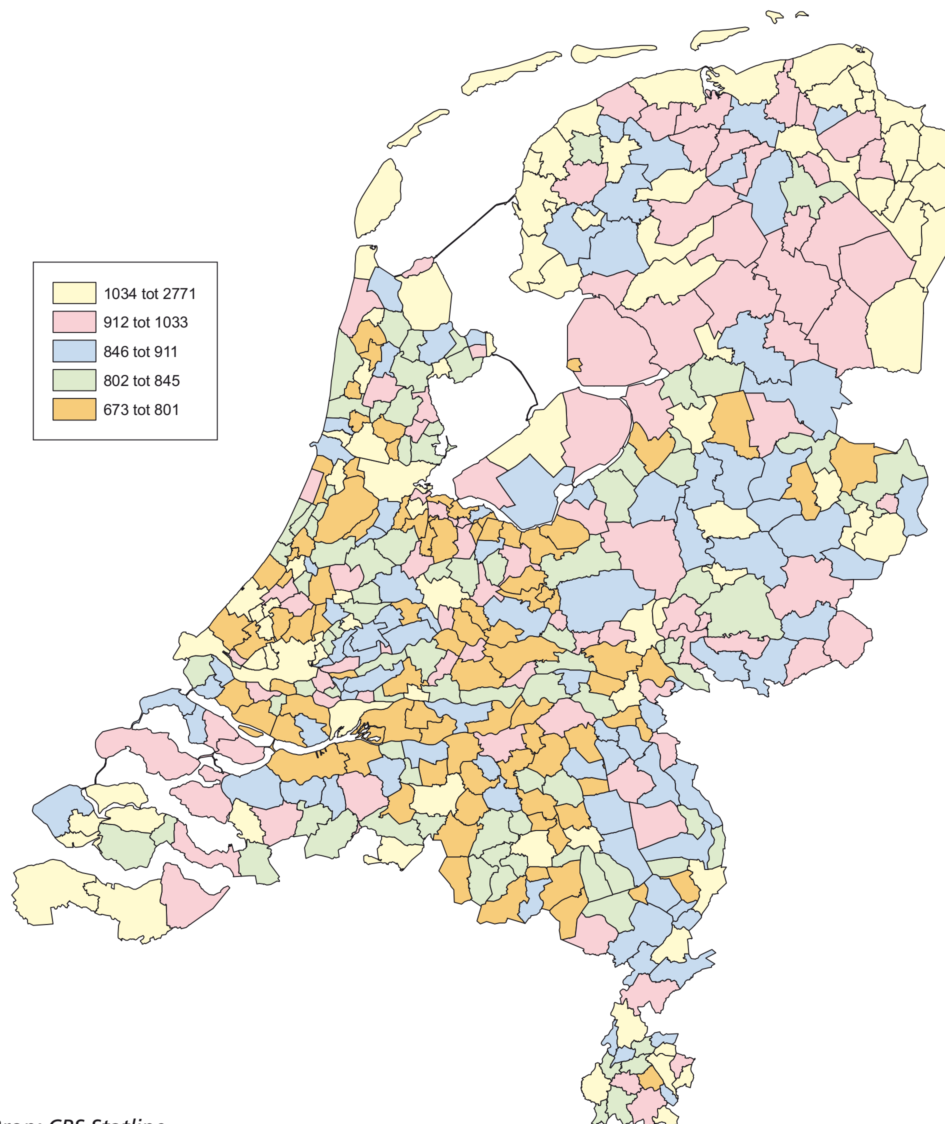
Maar daar waar er winnaars zijn, zijn er ook verliezers. De omvang van het gemeentefonds verandert niet bij deze herverdeeloperaties. Afgesproken is dat gemeenten bij dit soort operaties niet meer dan € 15 per inwoner per jaar mogen verliezen. De beperking van dit verlies wordt betaald door de gemeenten die voordeel hebben. Deze afspraken betekenen dat de nieuwe verdeling vaak pas over een aantal jaren volledig wordt bereikt. Hierdoor krijgen de nadeelgemeenten meer tijd om hun begrotingen aan te passen aan de lagere inkomst.

In figuur 4.1 is te zien hoe de algemene uitkering per inwoner in 2009 is verdeeld over alle gemeenten in Nederland. Wilt u hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds per inwoner van uw gemeente over het jaar 2009 zien? Kijk dan op www.VNG.nl > beleidsvelden > gemeentefinanciën > rechts onder her kopje 'Zie ook'.

4.4 OZB-capaciteit in de verdeling

De hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds van een gemeente hangt ook af van de zogenoemde OZB-belastingcapaciteit van een gemeente. Het idee daarachter is eenvoudig: hoe meer geld een gemeente aan onroerende zaakbelastingen kan binnenhalen, des te minder geld uit het gemeentefonds nodig is. Met het betrekken van de belastingcapaciteit in de verdeling van het gemeentefonds wordt als ware het draagkrachtprincipe geïntroduceerd. Zonder deze maatregel zouden gemeenten met een hoge waarde aan onroerende zaken (bijvoorbeeld villadorpen in het Gooi en gemeenten met

Figuur 4.1 De algemene uitkering per inwoner per gemeente in 2009



Bron: CBS Statline

grote bedrijventerreinen) een hoger voorzieningenniveau of een lager belastingniveau kunnen bieden dan gemeenten met een lage waarde (bijvoorbeeld plattelandsgemeenten in het noorden van het land). Bij een gelijk tarief zijn de OZB-inkomsten in een gemeente met hoge WOZ-waarden immers hoger dan in een gemeente met een lage WOZ-waarden. Een andere mogelijkheid is dat de tarieven in de gemeente met hoge WOZ-waarden lager uitvallen, terwijl de voorzieningen op een gemiddeld peil worden geboden.

De belastingcapaciteit is afhankelijk van de waarde van de onroerende zaken in een gemeente (WOZ-waarden). Hoe hoger de waarde, hoe hoger de belastingcapaciteit, hoe hoger de 'OZB-aftrekpost' bij de verdeling van het gemeentefonds. Gemeenten worden afgerekend op de zogenoemde reken- of normtarieven. Er zijn drie reken- of normtarieven:

- voor eigenaren van woningen (in 2010: 0,0901%),
- voor gebruikers van niet woningen (in 2010: 0,0988%) en
- voor eigenaren van niet-woningen (in 2010: 0,1226%).

Deze drie tarieven zijn voor alle gemeenten gelijk. Verschillen tussen gemeenten in de OZB-aftrekpost worden dus alleen bepaald door verschillen in de waarde van onroerende zaken. De tarieven die de gemeenten werkelijk in rekening brengen bij de gebruikers en eigenaren van onroerende zaken spelen hierbij geen enkele rol. Dit betekent dus dat wanneer een gemeente de OZB-tarieven verhoogt of verlaagt dat geen gevolgen voor de uitkering uit het gemeentefonds heeft. Alleen als de waarde verandert, door hertaxatie of door nieuwbouw of sloop, verandert de gemeentefondsuitkering.

4.5 BTW-compensatiefonds

Gemeenten kunnen hun taken uitvoeren als ondernemer of in de hoedanigheid van overheid.
Wanneer een gemeente opereert als bedrijf, bijvoorbeeld het grondbedrijf, moet btw worden gevraagd voor geleverde prestaties. Deze btw moet worden afgedragen aan de Belastingdienst. Het grondbedrijf dat btw in rekening moet brengen over zijn prestaties kan de btw die hij betaald heeft over zijn aangeschafte materialen (inkoop btw) bij de Belastingdienst declareren. Als een gemeente opereert als overheid hoeft geen btw in rekening te worden gebracht. Daar staat tegenover dat een gemeente dan ook de btw niet kan aftrekken die haar in rekening is gebracht voor leveringen en diensten die verband houden met deze overheidsprestaties. Deze btw blijft dan 'hangen'. Deze ongelijkheid in btw-behandeling, kan ertoe leiden dat bij de keuze tussen uitbesteden en 'zelf doen' de keuze nogal eens valt op 'zelf doen' omdat de prestaties niet belast zijn met btw terwijl prestaties van derden wel belast zijn met btw. Een voorbeeld maakt een en ander duidelijk.

Voorbeeld
Het inzamelen van huisvuil is een overheidstaak. De vergoedingen die een gemeente daarvoor aan haar burgers in rekening brengt in de vorm van een afvalstoffenheffing of reinigingsrecht zijn niet belast met btw. Daar staat tegenover dat de btw op investeringen en uitbestede activiteiten niet aftrekbaar is. Als de gemeente bijvoorbeeld de inzameling volledig uitbesteedt aan een particulier bedrijf, dan ontvangt zij van die derde een nota met btw. Deze 'inkoop-btw' is niet aftrekbaar.

Stel dat de gemeente de inzameling van het huisvuil zelf doet. Haar kosten bestaan uit € 500.000 aan personeelskosten en € 595.000 aan inkopen (inclusief € 95.000 btw). De totale kosten bedragen € 1.095.000 bedragen (inclusief € 95.000 btw). Als een gemeente deze taak wil uitbesteden aan een particulier bedrijf dan zal, als het bedrijf dezelfde kostenstructuur heeft als de gemeente (namelijk € 500.000 aan personeelskosten en € 500.000 aan inkopen) de rekening € 1.190.000 bedragen, dus € 95.000 méér dan wanneer de gemeente zelf het vuil ophaalt.

Door de werking van de btw-wetgeving is het voor gemeenten voordelig om te zoeken naar mogelijkheden om betaling van btw te voorkomen. Het verschil in behandeling in btw tussen overheid en bedrijf maakt het ook kostbaar om tijdelijk personeel van derden in te huren omdat over personeel van derden wel btw moet worden betaald.
Om de invloed van de btw op de keuze tussen zelf doen en uitbesteden te verminderen bestaat het BTW-compensatiefonds voor gemeenten.

De werking van het BTW-compensatiefonds
Gemeenten krijgen in beginsel een bijdrage vanuit het BTW-compensatiefonds voor de btw die aan gemeenten in rekening is gebracht bij inkopen van goederen en diensten voor taken die de gemeente niet als ondernemer worden uitgevoerd. De btw die drukt op de uitgaven die voor de belaste of vrijgestelde ondernemersprestaties zijn gedaan komt niet via het BTW-compensatiefonds voor teruggaaf in aanmerking.
Bij de invoering van het BTW-compensatiefonds in 2003 is het fonds gevoed door een structurele korting op de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Na de invoering van het fonds wordt er vanuit gegaan dat er als gevolg van de te verwachten toename van het uitbestedingsgedrag van gemeenten sprake is van hogere btw-ontvangsten bij het Rijk.
De Minister van Financiën beheert het BTW-compensatiefonds. De Belastingdienst voert de controle op de aanvragen en de betalingen uit.

5 Gemeentelijke reserves zijn geen geld

Ondanks de economische crisis willen gemeenten ook de komende tijd investeren. De vraag die bij een investeringsvoorstel rijst, luidt: 'Is er wel financiële ruimte voor de investering?'. Zeker nu de inkomsten van gemeenten onder druk staan. Voor een antwoord op deze vraag moet men in de eerste plaats naar de balans van de gemeente kijken.

Op de balans van de gemeente staan aan de linkerzijde de bezittingen. Aan de rechterzijde staat hoe deze bezittingen zijn gefinancierd. Vaak wordt verondersteld dat bij de aanwezigheid van algemene reserves op de rechterzijde van de balans, er ruimte is voor investeringen. Dit berust op een misverstand. Reserves bij een gemeente zijn geen geld. Investeringen worden niet betaald uit de reserves op de balans. Voor de betaling van de facturen moet de gemeente geld overmaken. En als er niet genoeg geld op de bankrekening staat, moet dat geld eerst worden geleend. Daarom moet de blik juist op de schulden worden gericht.

Kijk voor de investeringsruimte eerst naar de schulden

Beslissend voor de investeringsruimte van een gemeente is de hoogte van de schulden. Is het aangaan van nog meer schulden voor nieuwe investeringen nog wel verantwoord? Schulden brengen namelijk rentelasten met zich mee. En bij hoge schulden slokken de rentelasten de ruimte voor uitgaven aan publieke voorzieningen op. Daarnaast veroorzaken nieuwe investeringen in de toekomst ook extra kosten voor beheer, onderhoud en afschrijvingen.

De investeringscapaciteit van een gemeente hangt dus in belangrijke mate af van de ruimte om meer schulden aan te gaan. De ruimte voor het aangaan van schulden wordt bepaald door de inkomsten. Bij hogere inkomsten kan men hogere rentelasten van schulden opvangen. Het blote bedrag aan schulden op de balans zegt dus ook niet alles. Men moet juist naar verhoudingsgetallen kijken, zogenaamde kengetallen.
Goede kengetallen voor het beoordelen van de hoogte van de schuld zijn

- de schuld-ratio (debt-ratio) en
- de schuld als aandeel van de exploitatie.

Door de uitkomsten van deze kengetallen te vergelijken met wat gewoon is voor gemeenten, ontstaat een goede indruk van de hoogte van de schulden.

Hoe hoog is het bezit belast met schuld?

De debt-ratio zegt welk aandeel van de bezittingen aan de linkerzijde van de balans is belast met schulden. De debt-ratio rekent men uit door de som van de kortlopende, de langlopende schulden en de voorzieningen te delen door het balanstotaal en dit verhoudingsgetal uit te drukken in procenten. Een debt-ratio van meer dan 80% geeft aan dat de gemeente zijn bezit zeer hoog heeft belast met schulden. In dit verband wordt ook wel de term solvabiliteitsratio gebruikt. Deze is gelijk aan 1 – debt-ratio. Bij een debt-ratio van 80% bedraagt de solvabiliteitsratio dus 20%. Verschil is dat de solvabiliteitsratio juist aangeeft welk aandeel van het gemeentelijk bezit al is afbetaald.

Hoeveel is de gemeente aan rentelasten kwijt?

De schuld als aandeel van de exploitatie geeft een indicatie van de druk van de rentelasten op de exploitatie en het investeringsvolume uit het nabije verleden. De schuld als aandeel van de exploitatie rekent men als volgt uit:

$$\frac{\textbf{(kortlopende schulden + langlopende schulden + voorzieningen)}}{\textbf{totale inkomsten}}$$

Tegenover de schulden staan geldelijke tegoeden en debiteurenvorderingen als bezit op de linkerzijde van de balans. Het is voor de zuiverheid goed om bij bovenstaande formule de kortlopende vorderingen en de banktegoeden en uitstaande deposito's in mindering te brengen op de schulden. Het resultaat is het kengetal netto-schuld als aandeel van de exploitatie.

Bij een netto-schuld als aandeel van de exploitatie hoger dan 150% springt het licht voor een gemeente bij wijze van spreken op rood. Bij een gematigde rentestand gaat dan meer dan een twaalfde deel van de inkomsten op aan rentebetalingen op schulden. Dat is een hoge rentedruk als men bedenkt dat gemeenten slechts beperkte mogelijkheden hebben om zelf de hoogte van de inkomsten te beïnvloeden en daarnaast een aanzienlijk deel vaste uitgaven hebben vanwege medebewindstaken. Bij een dergelijke rentedruk doet een gemeente er goed aan zijn schulden te verminderen. Dat houdt onder andere een terughoudend investeringsbeleid in. Ook bij een percentage tussen de 100% en 150% is voorzichtigheid geboden en staat het licht op oranje.

Oordeel niet te snel

Een kanttekening bij de uitkomsten van bovengenoemde twee kengetallen is op zijn plaats. Men moet niet blind varen op deze kengetallen. Ten eerste kan een gemeente die zeer weinig bezit (op de balans) aanhoudt, bij een hoge uitkomst voor de debt-ratio toch financieel gezond zijn. Ten tweede kunnen de schulden binnenkort aanzienlijk dalen. Dat is mogelijk doordat de gemeente bijvoorbeeld grote grondvoorraden heeft die op korte termijn worden verkocht. Dat brengt geld in het laatje. Mogelijk vallen op korte termijn gelden vrij door de verkoop van aandelenbezit in een energiebedrijf of door aflossingen op langlopende leningen die de gemeente ooit heeft verstrekt aan een plaatselijke woningcorporatie. Ook die

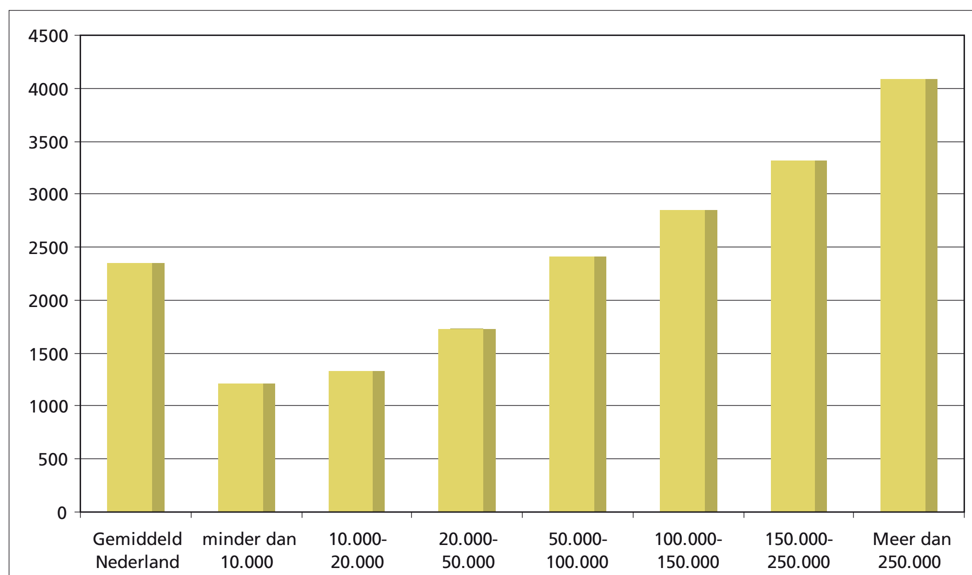
binnenkomende gelden verlagen de schuld. Een balans is nu eenmaal een momentopname. Er is aanvullend een doorkijk naar de toekomst nodig.

Schulden van Nederlandse gemeenten

De gemeentelijke schuld in Nederland bedroeg eind 2007 ruim € 50 miljard. Dat is een schuld van € 3.045 per inwoner. De debt-ratio bedroeg daarmee 63%. Tegenover deze schuld stond € 11,5 miljard aan kortlopende vorderingen en liquide middelen, zodat een netto-schuld resulteerde van € 38,5 miljard. De netto schuld als aandeel van de exploitatie kwam daarmee uit op 74%.

De schuldposities van gemeenten lopen fors uiteen. Dat heeft enerzijds te maken met de organisatie en politieke keuzen uit het verleden en anderzijds met structuurkenmerken van een gemeente. Een in het oog springend structuurkenmerk dat bepalend is voor de hoogte van de schulden, is de centrumfunctie die een gemeente voor de regio vervult. Hoe groter de centrumfunctie hoe meer inkomsten per inwoner een gemeente geniet. Daarbij heeft een stad ook meer openbare voorzieningen. Gevolg is een gemiddeld genomen hogere schuld per inwoner. Tabel 5.1 illustreert dat:

Tabel 5.1 Gemiddelde netto-schuld naar grootte gemeenteklasse (euro per inwoner), 31 december 2007

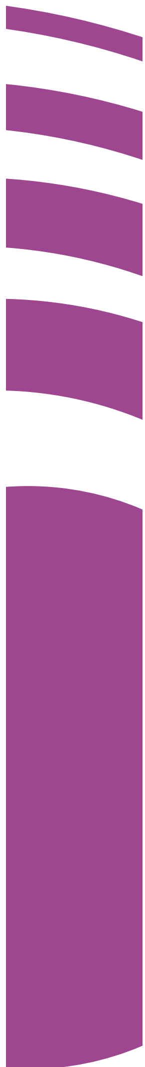


Bron: CBS

Kleine gemeenten komen minder vaak voor een grote investering te staan dan grote gemeenten. De schuldpositie van kleine gemeenten fluctueert daarom relatief gezien meer. Bij een grote investering kan de schuldpositie van weinig schuld wijzigen in een netto-schuld als aandeel van de exploitatie van meer dan 150%. Dat is voor een kleine gemeente soms onoverkoombaar. Het is ook de reden dat kleine gemeenten meestal eerst sparen voor een investering. In een ranglijst netto-schuld als aandeel van de exploitatie komen dan ook zowel in de kop als in de staart voornamelijk kleine gemeenten voor.



Deel II De uitgaven van gemeenten





6 Inleiding

In het eerste deel (de inkomsten van gemeenten) heeft u gelezen volgens welke drie manieren gemeenten middelen krijgen om hun taken te bekostigen. In de komende hoofdstukken (het tweede deel over de uitgaven van gemeenten) leest u over de uitgaven van gemeenten.

Uitgaven van gemeenten zijn zeer divers. Uiteenlopend van de kosten voor een boeket bloemen dat de burgemeester aanbiedt bij een 60-jarig huwelijksfeest tot aan de kosten voor het aanleggen van een rotonde of het verstrekken van bijstandsuitkeringen. In tabel 6.1 is een indeling gemaakt naar de uitgaven van gemeenten naar gemeentelijke hoofdfuncties. Te zien is dat gemeenten veruit het meeste uitgeven aan sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening. Maar ook ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is een grote uitgavenpost voor gemeenten.

Tabel 6.1 Uitgaven van gemeenten naar gemeentelijke hoofdfuncties 2009 (in mln euro)

2009	
Algemeen bestuur	3.048
Openbare orde en veiligheid	1.641
Verkeer, vervoer en waterstaat	4.078
Economische zaken	838
Onderwijs	3.504
Cultuur en recreatie	4.874
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	15.458
Volksgezondheid en milieu	5.030
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	9.141
Financiering en algemene dekkingsmiddelen	2.951
Overige/algemene ondersteuning	2.268
Totaal gemeentelijke uitgaven 2009	**52.831**

Bron: CBS Statline

Een indeling van uitgaven naar gemeentelijke hoofdfuncties is niet de enige indeling die in de uitgaven gemaakt kan worden. Een veelgemaakte indeling is die van categoriale en functionele uitgaven. Die indeling wordt dan ook in dit deel gevolgd. Hoofdstuk 7 gaat over de categoriale uitgaven van gemeenten. Personele uitgaven en subsidies komen in dat hoofdstuk aan bod.

Functionele uitgaven zien op uitgaven aan de verschillende (beleids)terreinen, zoals aan de Wet werk en bijstand, de Wmo, riolering en reiniging, de sociale werkvoorziening, onderwijshuisvesting en sport en recreatie. Deze uitgaven komen aan bod in hoofdstuk 8.

7 Categoriale uitgaven

7.1 Personele uitgaven

Wil een gemeente haar taken goed kunnen uitvoeren, dan moet zij beschikken over voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel. In 2008 hadden de Nederlandse gemeenten in totaal ruim 179.000 ambtenaren in dienst. De uitgaven aan dat personeelsbestand wordt uitgedrukt in de loonsom. In 2008 was de totale loonsom van de Nederlandse gemeenten ruim € 8 miljard.

In de afgelopen jaren is het aantal gemeenteambtenaren in Nederland gestaag gedaald (zie tabel 7.1). Het grootste deel daarvan is terug te voeren op privatiseringen, zoals die van het gemeentelijke vervoerbedrijf van Amsterdam en Rotterdam in 2007.

Tabel 7.1 Ontwikkeling personeel, loonsom en bruto maandsalaris 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal gemeenten	483	467	458	443	441
Aantal werknemers	193.000	185.600	183.860	178.960	179.380
Aantal full time equivalenten (fte)	168.000	161.730	160.200	155.900	156.510
Loonsom sector Gemeenten	€ 7,61 mld	€ 7,70 mld	€ 7,42 mld	€ 7,61 mld	€ 8,05 mld
Gemiddeld bruto maandsalaris (herleid naar fulltime inkomen)	€ 2.780	€ 2.830	€ 2.952	€ 3.042	€ 3.170

Bron: Personeel in Perspectief 2008 (A+O Fonds gemeenten) en Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010 (Ministerie van BZK).

Ondanks dat het aantal ambtenaren een dalende tendens laat zien, stijgt de loonsom. Deze opwaartse druk op de loonkosten kan worden verklaard door de ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden en de samenstelling van het personeelsbestand.

Arbeidsvoorwaarden

Net als in de marktsector komen de arbeidsvoorwaarden van gemeenten tot stand in een proces van onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers (vakbonden). Om de concurrentieslag op de arbeidsmarkt niet te

verliezen mogen de loonontwikkeling en andere arbeidsvoorwaarden in de gemeentelijke sector niet te ver achterblijven bij de marktsector. Aan de andere kant speelt mee dat gemeenten beperkte financiële middelen hebben. Het College voor Arbeidszaken van de VNG, dat namens de gemeenten onderhandelt met de vakbonden, probeert daar een goede balans in te vinden.

Samenstelling van het personeelsbestand

De samenstelling van het personeelsbestand verklaart ook (een deel van) de stijgende loonkosten. Omdat de sector Gemeenten erg vergrijsd is, hebben veel ambtenaren het maximum van hun salarisschaal bereikt. Zij zijn daardoor relatief duur. Daarnaast speelt mee dat de gemeentelijke taken complexer worden. Om de kwaliteit van de uitvoering van deze taken te waarborgen, stijgt het benodigde opleidingsniveau van de medewerkers. Dit proces van een geleidelijke verhoging van het gemiddelde opleidingsniveau zorgt voor een geleidelijke stijging van de gemiddelde salarissen. Aan de andere kant hebben gemeenten de afgelopen jaren veel taken die weinig scholing vereisen uitbesteed (geprivatiseerd). Deze uitbesteding leidt tot een verhoging van het gemiddelde opleidingsniveau van gemeenteambtenaren en daarmee een stijging van het gemiddelde salaris.

Beloningsverschil laag- en hoogopgeleiden

Lager opgeleiden hebben in de sector Gemeenten een beloningsvoordeel ten opzichte van de marktsector. Hoogopgeleiden hebben daarentegen een beloningsnadeel ten opzichte van de marktsector.

Een verklaring voor dit beloningsverschil kan zijn dat het beloningsnadeel van hoger opgeleiden te maken heeft met het hanteren van de burgemeestersnorm (zie verderop in deze paragraaf).
Een verklaring voor het beloningsvoordeel van lager opgeleide gemeenteambtenaren is mogelijk dat

- medewerkers in de gemeentelijke sector relatief goed georganiseerd zijn (hoge organisatiegraad van vakbonden in de sector) en
- gemeenten ook in de eigen organisatie een hoge mate van sociaal beleid laten zien.

Overigens, dit beloningsvoordeel van lager opgeleide medewerkers speelt hoogstwaarschijnlijk ook een rol bij de tendens van de afgelopen jaren om uitvoerende gemeentelijke onderdelen te verzelfstandigen.

In het licht van de verwachte krappe arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden heeft het College voor Arbeidszaken van de VNG (CvA) het beloningsnadeel van hoger opgeleiden in de Cao van 2007-2009 tegen willen gaan door een deel van de arbeidsvoorwaardenruimte te gebruiken voor een verbetering van het salarisperspectief van hoger opgeleiden. Dit voorstel stuitte toen op veel tegenstand bij de vakbonden. Gezien de crisis en de daarmee gemoeide financiële beperkingen was datzelfde voorstel in de Cao 2009-2010 financieel niet haalbaar. Maar het CvA erkent dat er maatregelen moeten worden genomen om de slag om de hoger opgeleide medewerkers niet verliezen.

Burgemeestersnorm

Een andere gewoonte die invloed heeft op de personeelskosten van gemeenten is het hanteren van de burgemeesternorm. Hoewel de zogenaamde Balkenende-norm door het kabinet wordt gepropageerd voor de publieke en semi-publieke sector, leeft in veel gemeenten een andere, lagere norm: de 'burgemeestersnorm'.

In het verleden was de burgemeestersnorm een echt formeel vastgelegde norm, bekend onder de naam 'de Ubink-norm'. Deze Ubink-norm is begin jaren 80 van de vorige eeuw afgeschaft waarna de burgemeestersnorm in veel gemeenten zijn intrede heeft gedaan. Het is een ongeschreven regel die is ingegeven vanuit de gedachte dat de hoogste in rang van de gemeentelijke organisatie (de burgemeester), het hoogste inkomen toekomt. Met de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgeschreven hoogte van de burgemeestersbezoldiging, levert die gedachte direct het plafond voor het gemeentelijke loongebouw.

Zeker in kleine en middelgrote gemeenten kan deze burgemeesternorm knellen. Bijvoorbeeld als een vacature openstaat voor een hoogopgeleide ambtelijke specialist. Op een krappe arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden valt het niet mee om de concurrentieslag met de marktsector te winnen als vastgehouden wordt aan de burgemeesternorm. En het alternatief om deze specialist extern in te huren is vaak nog duurder. In sommige situaties vraagt dit daarom om het loslaten van de burgemeestersnorm.

Besparing op lange termijn

In het pakket arbeidsvoorwaarden van gemeenteambtenaren zijn vanzelfsprekend ook de mogelijkheden van ontslag geregeld. Bij vermindering van het aantal taken of bij het besluit taken met minder ambtenaren uit te voeren, is het mogelijk om ontslag te verlenen aan ambtenaren. Maar daarbij dient men zich goed te realiseren dat dit niet direct tot kostenbesparing leidt. Ten eerste is de gemeente verplicht om in de eigen organisatie te zoeken naar vervangend werk voor deze medewerkers. Daarnaast zijn gemeenten eigenrisicodragers voor de WW. Dat betekent dat een eventuele WW-uitkering aan een ontslagen gemeenteambtenaar alsnog voor rekening van de gemeente komt. Ontslag van medewerkers biedt gemeenten daarom vaak alleen een besparing op de langere termijn.

Win de slag op de krappe arbeidsmarkt!

Ondanks de stagnerende economische groei bestaat er nog steeds krapte op de arbeidsmarkt voor specifieke functiegroepen. Vooral voor hoger opgeleide specialisten zoals medewerkers bouw- en woningtoezicht. Dit heeft tot gevolg dat die specifieke functies in veel gemeenten moeilijk invulbaar zijn. Om toch het hoofd te kunnen bieden aan dé uitdaging van gemeenten in de komende jaren: het aantrekken van deze hoogopgeleide specialisten, hieronder enkele tips.

Slimme instrumenten

Het is de uitdaging voor de gemeentelijke sector om met een optimale inzet van schaarse financiële middelen de benodigde

specialistische medewerkers in huis te krijgen om de kwaliteit van de uitvoering van de gemeentelijke taken te kunnen waarborgen. Deze uitdaging kan per gemeente en per regio verschillen. Daarom is het vooral aan gemeenten zelf om instrumenten te kiezen die hun arbeidsmarktproblemen helpen oplossen. Voorbeelden van arbeidsvoorwaardelijke instrumenten die gemeenten kunnen gebruiken bij het aantrekken van specialisten op de krappe arbeidsmarkt zijn:

- Een ambitieuze ambtenaar de gelegenheid geven om voor een bepaalde periode maximaal 40 uur per week te gaan werken (in plaats van de standaard werkweek van 36 uur per week). Dit levert hem 10% extra salaris op.
- Het belonings- en beoordelingsbeleid moderniseren waarbij meer nadruk wordt gelegd op prestatie- of resultaatbeloning.
- Het voeren van actief loopbaanbeleid om medewerkers aan de organisatie te binden. Onderdeel daarvan is het maken van persoonlijke ontwikkelingsplannen waardoor medewerkers zich verder kunnen ontwikkelen in een richting die samen met de werkgever wordt vastgelegd. Of dat medewerkers intern worden opgeleid voor het vervullen van een moeilijk vervulbare functie.
- Het uitwisselen van arbeidsvoorwaarden. Bijvoorbeeld verlof opsparen of gebruiken voor de combinatie arbeid en zorg.
- Het gebruiken van arbeidsmarkttoelages en bindingspremies.

Zoek de samenwerking

Het aantal medewerkers stijgt met het aantal inwoners van de gemeente. Tabel 7.2 geeft daar inzicht in.

Tabel 7.2 De gemeentelijke bezetting in personen naar gemeentegrootteklasse in 2008

G4	43.990
100.000 of meer inwoners (exclusief G4)	34.690
50.000 tot 100.000 inwoners	30.700
20.000 tot 50.000 inwoners	49.660
10.000 tot 20.000 inwoners	16.930
minder dan 10.000 inwoners	3.410
Totaal	**179.380**

Bron: Personeel in Perspectief 2008 (A+O Fonds gemeenten)

Vooral voor kleine of middelgrote gemeenten valt het op een krappe arbeidsmarkt niet mee om specialisten aan te trekken. Hierbij speelt mee dat deze gemeenten

- niet altijd een voltijds dienstverband kunnen verstrekken omdat zij niet voor 36 uur per week werk hebben voor de medewerker of
- niet altijd voldoende middelen beschikbaar hebben waardoor de concurrentieslag om de specialist wordt verloren.

Een mogelijke oplossing hiervoor is samenwerking met andere (kleine of middelgrote) gemeenten. Door een specialist voor meerdere gemeenten te laten werken:

- wordt de kwaliteit van de werkzaamheden in alle gemeenten verhoogd,
- kunnen gemeenten de kosten delen (terwijl de hoge kosten van het inhuren van de specialist via een (uitzend)bureau worden vermeden) en
- zijn de loopbaanmogelijkheden voor de medewerker groter.

Dus zowel de samenwerkende gemeenten kunnen daarvan profiteren, als ook de medewerker zelf.

7.2 Subsidies

Naast het zelf uitvoeren van taken, kan een gemeente ervoor kiezen om met andere gemeenten samen te werken in bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling (zie hoofdstuk 10). Daarnaast kunnen gemeenten taken uitbesteden. Uitbesteden kan via

- het aanbesteden van een privaat contract of
- een subsidierelatie.

Deze paragraaf gaat over subsidierelaties.

Voor beleidsterreinen die gemeenten van publiek belang vinden, maar waarvan de uitvoering van de taak aan andere partijen is gelaten, kunnen gemeenten subsidies verstrekken.
Dat kan in de vorm van eenmalige of jaarlijkse subsidies. De bevoegdheid hiertoe wordt in een door de raad vastgestelde subsidieverordening bij het college gelegd.

Bij het vaststellen van de jaarlijkse begroting kan de raad een subsidieplafond vaststellen. Ook kan hij een begrotingsvoorbehoud maken. Aan subsidieaanvragen worden informatie-eisen gesteld en er geldt een aanvraagtermijn. Voor het college geldt een beslistermijn conform de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Deze Wet verzet zich er tegen dat een gemeente abrupt ophoudt met het verstrekken van subsidie. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen daarbij in acht genomen te worden.

Overigens, gemeenten kunnen vanuit hun opvatting over de invulling van de publieke taak ook garanties of leningen verstrekken. Maar vanwege het risico dat men daarbij loopt moet een goede risicoafweging worden gemaakt. Voorafgaand aan een dergelijk besluit tot garantie- of leningverstrekking dient het gevoelen van de raad te worden ingewonnen.

7.3 Afschrijvingen en rente

Gemeenten werken met een stelsel van baten en lasten. Dit in tegenstelling tot het Rijk dat werkt met een kasstelsel.

Bij periodieke uitgaven zoals salarissen is er geen verschil tussen het stelsel van baten en lasten of het kasstelsel. De betaling

van de salarissen vindt namelijk plaats in de maand waarin de medewerkers hebben gewerkt. Maar bij investeringen in bijvoorbeeld gebouwen treden er verschillen op. In een kasstelsel kijkt men niet naar de periode waaraan investeringsuitgaven toe te rekenen zijn. Er wordt alleen rekening gehouden met het moment waarop de uitgaven betaald worden. Een investering in bijvoorbeeld een nieuw onderkomen van een ministerie van € 10 miljoen wordt in dat jaar waarin dat pand wordt aangekocht verantwoord in de boeken.

Gemeenten werken anders. Een investering in een nieuw gemeentehuis van € 10 miljoen wordt afgeschreven over de jaren waarin dat gemeentehuis gebruikt wordt. Voor gebouwen en dus ook een gemeentehuis wordt een afschrijvingstermijn aangehouden van gemiddeld 40 jaar. Gedurende 40 jaar na de oplevering wordt dus één veertigste van de bouwsom, dat is dus € 250.000, als last op de gemeenterekening verantwoord. Investeringen brengen ook rentelasten met zich mee. Om te kunnen investeren moet immers worden geleend. De afschrijvingslasten en rentelasten die voortkomen uit een investering worden samen kapitaallasten genoemd.

8 Functionele uitgaven

Gemeenten kennen een groot aantal functionele uitgaven. Een groot deel van deze functionele uitgaven zijn uitgaven in medebewind (bij de uitvoering van een door het Rijk wettelijk opgelegde taak). Denk daarbij aan uitgaven van gemeenten aan:

- de Wet werk en bijstand,
- de Wmo,
- riolering en reiniging,
- de sociale werkvoorziening en
- onderwijshuisvesting.

Meer over deze vijf functionele uitgaven leest u hieronder. Maar gemeenten hebben ook functionele uitgaven aan autonome (zelf opgelegde) taken. Meestal op het gebied van sport, cultuur en recreatie. Ook deze uitgaven komen aan bod in dit hoofdstuk.

8.1 Uitgaven van gemeenten aan de Wet werk en bijstand

Als inwoners van een gemeente niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, dan helpt de gemeente hen (onder voorwaarden) te zoeken naar werk. Totdat zij werk hebben gevonden, krijgen zij (onder voorwaarden) een bijstandsuitkering. Dit staat in de Wet werk en bijstand (WWB) die gemeenten moeten uitvoeren.

Vanuit de WWB zijn gemeenten verplicht om:

1. inwoners naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Gemeenten helpen inwoners hierbij met re-integratietrajecten.
2. bijstandsuitkeringen toe te kennen aan inwoners die niet zelf in een inkomen kunnen voorzien en die geen gebruik kunnen maken van een andere inkomensvoorziening. Om hiervoor in aanmerking te komen moet worden voldaan aan bepaalde voorwaarden.
   In totaal gaven de Nederlandse gemeenten in 2009 ongeveer € 3,7 miljard uit aan deze algemene bijstand.

8.2 Uitgaven van gemeenten aan de Wmo

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Deze participatiewet is erop gericht dat mensen mee kunnen blijven doen in de samenleving. Als ‘meedoen’ niet meer lukt, ook niet met hulp van naasten en de naaste omgeving, kan de gemeente ondersteuning bieden. De Wmo regelt dat mensen die in het dagelijks leven ondersteuning nodig hebben deze krijgen van de gemeente.

De gemeente is verantwoordelijk voor de Wmo en bepaalt zelf het lokale Wmo-beleid. Het betrekken van cliënten bij de beleidsvorming en de horizontale verantwoording (verantwoording aan de gemeenteraad) zijn twee belangrijke procesvereisten in de Wmo. Voorbeelden van ondersteuning (niet uitputtend en van verschillende orde van grootte en aard) door de gemeente zijn:

- hulp bij het huishouden, zoals opruimen, schoonmaken en ramen zemen,
- aanpassingen in de woning zoals een traplift of een verhoogd toilet,
- vervoersvoorzieningen in de regio voor mensen die slecht ter been zijn en niet met het openbaar vervoer kunnen reizen, zoals de taxibus, een taxikostenvergoeding of een scootmobiel,
- ondersteunen van vrijwilligers en mantelzorgers,
- hulp bij het opvoeden van kinderen,
- subsidies aan verenigingen en
- maatschappelijke opvang, zoals blijf-van-mijn-lijf-huizen en daklozenopvang.

Nieuwe wet, nieuwe gemeentelijke taak

De Wmo verving per 2007 een aantal wetten:

- De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). De Wvg regelde voorzieningen voor mensen met een beperking of handicap.
- De Welzijnswet. De Welzijnswet regelde welzijnswerk, zoals maatschappelijk werk, de peuterspeelplaats, jongerenwerk, buurthuizen en vrouwenopvang.
- Huishoudelijke hulp uit de AWBZ. Met de invoering van de Wmo is de gemeente verantwoordelijk het verzorgen van de huishoudelijke hulp.

De Wvg en de Welzijnswet werden al langer door gemeenten uitgevoerd. De middelen voor deze bestaande gemeentelijke taken – ongeveer € 4 miljard – zijn al jaren in het gemeentefonds ondergebracht. Het verzorgen van de huishoudelijke hulp (en mantelzorgondersteuning) is een voor gemeenten nieuwe taak, die voorheen bekostigd werd uit de AWBZ en uitgevoerd door de zorgkantoren. Voor deze nieuwe taak ontvangen gemeenten per 1 januari 2007 aanvullende middelen in het gemeentefonds. In 2009 ging het daarbij om een bedrag van ruim € 1,5 miljard.

8.3 Uitgaven van gemeenten aan riolering en reiniging

Gemeenten hebben een zorgplicht voor het verwijderen van huishoudelijk afval en water. De landelijke wetgever vindt deze taken zo belangrijk dat wettelijk is vastgelegd dat gemeenten hiervoor moeten zorgen. De zorgplichten zijn opgenomen in de Wet milieubeheer.

De inzameling van afvalstoffen en de watertaken zijn belangrijk voor de volksgezondheid, maar ook vanuit de overtuiging het milieu te beschermen en om overlast te voorkomen. Omdat deze taken zo belangrijk zijn is er voor de inzameling van afvalstoffen en voor de watertaken een eigen gemeentelijk financieringsinstrument: de afvalstoffenheffing en de rioolhef-

fing. Door de eigen financiering wordt voorkomen dat het budget voor deze taken jaarlijks moet concurreren met de inzet van middelen voor andere taken.

Uitgaven voor huishoudelijke afvalstoffen

Gemeenten hebben een zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. De vuilniswagen komt daarvoor langs, net zoals voor het GFT-afval. Grofvuil en klein chemisch afval vallen eveneens onder de inzamelplicht. Daarvoor hoeft de gemeente niet langs te komen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen dat burgers dit afval naar de milieustraat moeten brengen.
De zorgplicht is beperkt tot de huishoudelijke afvalstoffen. Bedrijven en instellingen moeten zelf voor de verwijdering van het afval zorgen. Natuurlijk mag de gemeente ook het bedrijfsafval inzamelen maar dat is niet verplicht. De kosten van de inzameling van bedrijfsafval mag de gemeente dan ook niet betalen uit de afvalstoffenheffing. Kiest de gemeente voor inzameling van bedrijfsafval dan brengt de gemeente daarvoor een reinigingsrecht in rekening.

De kosten van de afvalinzameling stijgen licht. Het gescheiden inzamelen van afvalstoffen neemt een steeds prominentere plaats in. Per 1 januari 2010 zijn gemeenten ook verplicht kunststofafval te scheiden. Of daarmee de kosten voor de gemeenten per saldo toenemen is nog de vraag. Gemeenten krijgen voor deze nieuwe taak een bijdrage uit het afvalfonds. De bijdrage uit het afvalfonds wordt in mindering gebracht op de kosten van de gemeente. Stijgen de kosten meer dan de bijdrage dan zal er een opwaartse druk op de tarieven van de afvalstoffenheffing ontstaan. Als de bijdrage uit het afvalfonds de extra kosten volledig compenseert is een tariefstijging niet noodzakelijk.

Uitgaven voor gemeentelijke watertaken

Gemeenten hebben ook een zorgplicht voor afval-, hemel- en grondwater. Het afvalwater moet door gemeenten naar de zuivering worden getransporteerd. Hemel- en grondwater moeten op een goede wijze worden beheerd. De verschillende zorgplichten samen zijn de gemeentelijke watertaken. Voor de kosten van de watertaken heft de gemeente een rioolheffing. Dat kan in één gezamenlijke heffing. Maar gemeenten kunnen er ook voor kiezen de heffing te differentiëren naar afvalwater en hemel- of grondwater.

De kosten van de gemeentelijke watertaken stijgen al een aantal jaren. De verwachting is dat stijging de komende jaren doorzet. Daarvoor is een aantal redenen:

- Een groot deel van de gemeentelijke riolering is aangelegd in de naoorlogse wijken. Die riolering is nu massaal aan vervanging toe. Daardoor ontstaat er een piek in de investeringen wat een stijging van de lasten tot gevolg heeft.
- Problemen die moeten worden opgelost worden ingewikkelder. Door de klimaatverandering zijn er vaker zware regenbuien die overlast veroorzaken. De aanpak van de overlast is lastig omdat juist de hoeveelheid verhard oppervlakte in het stedelijk gebied toeneemt. Er is minder ruimte om het afstromende water op te vangen. Maatregelen onder de grond (buizenstelsels) volstaan niet meer. Bovengronds moet op slimme, innovatieve wijze naar oplossingen worden gezocht. Er

moet ruimte voor water in het stedelijk gebied worden gecreëerd. De piekafvoer bij een regenbui moet worden verdeeld. Om dat te bereiken koppelt de gemeente zoveel mogelijk verhard oppervlakte af van het rioolstelsel. Het apart verwerken van hemelwater en afvalwater vraagt om kostbare extra voorzieningen.

8.4 Uitgaven van gemeenten aan de sociale werkvoorziening

De sociale werkvoorziening biedt werk aan bijna 100.000 mensen, die vanwege psychische, verstandelijke of lichamelijke handicap uitsluitend onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Een groot deel daarvan werkt in een beschutte werkomgeving. Anderen werken, gedetacheerd of via de constructie van begeleid werken, bij reguliere werkgevers. Het aandeel werknemers dat werkt bij externe werkgevers wordt steeds groter.

De uitvoering van de sociale werkvoorziening is opgedragen aan gemeenten. De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) verplicht gemeenten ervoor zorg te dragen dat zij zoveel mogelijk SW-geïndiceerden een arbeidsovereenkomst aanbieden die het mogelijk maakt om onder aangepaste omstandigheden werk te verrichten. De indicatie, nodig om voor de sociale werkvoorziening in aanmerking te komen, wordt uitgevoerd door het UWV, de tegenwoordige werkpleinen.

In de praktijk wordt de Wsw grotendeels door gemeenschappelijke regelingen (‘schappen’) uitgevoerd. In dat geval geven de gemeenten de ontvangen rijksbijdrage voor uitvoering van de Wsw door aan het schap. Een aantal grotere gemeenten voert de sociale werkvoorziening in eigen beheer uit. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt voor de uitvoering van de Wsw aan gemeenten jaarlijks een budget ter beschikking. In 2010 gaat het om ongeveer € 2,5 miljard. Wsw-bedrijven verwerven ook zelf inkomsten (ongeveer een derde van hun inkomsten) door diensten aan te bieden en producten te maken. Een eventueel exploitatietekort van de Wsw-bedrijven wordt door de gemeenten aangevuld.

In 2008 vulden de Nederlandse gemeenten het exploitatietekort van de Wsw-bedrijven aan met circa € 90 miljoen in totaal.

8.5 Uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting

Algemeen

Vanaf 1 januari 1997 ligt de verantwoordelijkheid voor het bekostigen van de onderwijshuisvesting van scholen voor het primair, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs bij gemeenten. Er bestaat verschil tussen datgene dat de gemeente moet bekostigen voor het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs en voor het voortgezet onderwijs.

Primair en (voortgezet) speciaal onderwijs

Voor het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs gaat het om de bekostiging van (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding van bestaande bouw, (uitbreiding) eerste inrichting, verzekeringstechnische zaken, onderhoud en aanpassingen van het gebouw. Het onderhoud dat de gemeente bekostigt kan betrekking hebben op zowel de binnen- als de buitenkant van het

schoolgebouw. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de staat van onderhoud van het totale gebouw. Voor het bekostigen van het totale onderhoud ontvangen de schoolbesturen een vergoeding van de gemeente op basis van de verordening (zie hieronder) en van het ministerie van OCW als onderdeel van de lumpsum-bekostiging.

Voortgezet onderwijs

Voor het voortgezet onderwijs gaat het om de bekostiging van (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding van bestaande bouw, (uitbreiding) eerste inrichting en verzekeringstechnische zaken, Voor het onderhoud en de aanpassing van de schoolgebouwen ontvangen de scholen voor voortgezet onderwijs de volledige vergoeding vanaf 1 januari 2005 rechtstreeks van het Rijk.

Verordening

De 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs' (VVHO) vormt het kader voor het (jaarlijkse) proces van aanvragen van middelen voor huisvesting door schoolbesturen en het beoordelen van de aanvragen door de gemeente.

Doordecentralisatie

Bij de decentralisatie onderwijshuisvesting van het Rijk naar de gemeenten is de mogelijkheid opgenomen om af te zien van de in de verordening opgenomen aanvraagprocedure. Het is mogelijk geworden om een jaarlijkse vergoeding beschikbaar te stellen aan de schoolbesturen voor het bekostigen van de onderwijshuisvesting. Dit is het model van de 'doordecentralisatie'. Doordecentralisatie betekent dat de gemeenteraad kan besluiten tot overheveling van een deel of zelfs alle huisvestingsmiddelen aan de schoolbesturen. Doordecentralisatie is vrijwillig en kan alleen plaatsvinden als gemeente en schoolbesturen dit samen overeenkomen. De inhoud en omvang van de over te dragen middelen, alsook de vorm van de overeenkomst moet worden afgesproken tussen schoolbesturen en gemeenten.
Dat er goede afspraken gemaakt worden, is ook in het belang van de gemeente. Immers, ook bij doordecentralisatie blijft onderwijshuisvesting de wettelijke taak van de gemeente. Die taak kan niet worden overdragen.

Tot nu toe wordt er, met uitzondering van het voortgezet onderwijs, weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid tot doordecentralisatie.

Ontwikkelingen

Belangrijke overwegingen van het Rijk om vanaf 1997 de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting bij gemeenten neer te leggen was het uitgangspunt dat onderwijshuisvesting onderdeel uitmaakt van een breder voorzieningenniveau in de gemeente en gemeenten hierdoor beter in staat zijn een integraal beleid te ontwikkelen (koppeling met jeugdbeleid, sociaal beleid, maatschappelijke voorzieningen et cetera). Dit integrale beleid, waarvan (onderwijs)huisvesting een onderdeel is, is in veel gemeenten uitgewerkt in multifunctionele accommodaties waarin op het gebied van onderwijs, sport, cultuur en welzijn wordt samengewerkt (de zogenoemde Brede Scholen).

Financiering

Gemeenten ontvangen voor het bekostigen van de huisvesting van de scholen middelen via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In 2009 ging het daarbij om ongeveer € 1,3 miljard.

8.6 Uitgaven van gemeenten aan sport en recreatie

Zoals eerder al aangegeven is (het stimuleren van) sport en recreatie een taak die gemeenten uit eigen initiatief op zich nemen. Aan dit beleidsterrein kunnen gemeenten volstrekt autonoom zonder nadere wet- en regelgeving inhoud geven.

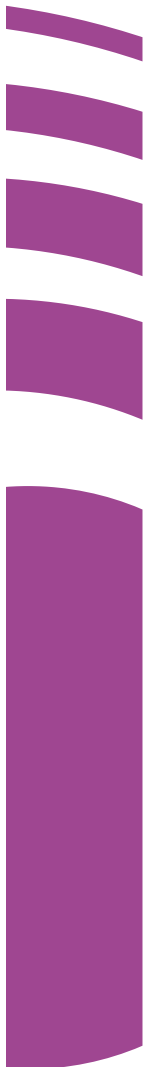
Op vele manieren stimuleren gemeenten sport en recreatie. De uitgaven aan dit beleidsterrein zijn dan ook divers. Van het draaiende houden van het gemeentelijke zwembad tot aan het (mede)organiseren van sportdagen in wijken.

Sport en recreatie hebben veel linken met andere beleidsterreinen van gemeenten. Zo zetten veel gemeenten sport en bewegen in in de Wmo en het ouderenbeleid. Daarnaast speelt sport een belangrijke rol bij de Brede School en kan sport bijdragen aan de sociale cohesie in wijken.

In totaal gaven de Nederlandse gemeenten in 2009 ongeveer € 1,2 miljard uit aan sport.


10

Deel III De programmabegroting en -rekening





9 De programmabegroting en -rekening

9.1 Inleiding

Dit deel gaat over de programmabegroting en de programmarekening. De begroting is het document waar de gemeentelijke uitgaven en inkomsten bij elkaar worden gebracht. Samen met de behandeling van de kadernota is de begrotingsbehandeling hét moment voor de gemeenteraad om daadwerkelijk keuzes te maken. Na afloop van het begrotingsjaar wordt de programmarekening opgesteld waaruit teruggekeken kan worden op welke wijze de begroting werkelijkheid is geworden.

Met ingang van het begrotingsjaar 2004 werken gemeenten met aangepaste regels voor de begroting en de jaarrekening. Deze regelgeving, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (kortweg BBV), ondersteunt de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad.
Overigens, naast de controlerende rol van de raad staan gemeenten onder provinciaal financieel toezicht. De provincie toetst de financiële positie van gemeenten door jaarlijks de begroting te beoordelen.

Het BBV bevat verschillende eisen voor het opstellen van de gemeentelijke begroting, meerjarenraming en jaarrekening, waaronder:

- De begroting en jaarrekening moeten worden ingedeeld in een aantal programma's. Vandaar ook de naam programmabegroting en programmarekening. De gemeenteraad bepaalt zelf het aantal en de naamgeving van de programma's.

- In de begroting moet de financiële positie van de gemeenten beschreven worden. Deze beschrijving is voor de raad van belang voor een goede oordeelsvorming over de begroting. De begroting moet sluitend zijn.

- Naast de begroting wordt een meerjarenraming opgesteld. Deze meerjarenraming, die ziet op minimaal drie jaren volgend op het lopende begrotingsjaar, vormt de basis voor het opstellen van toekomstige begrotingen. Daarom moet ook de meerjarenraming sluitend zijn. De meerjarenraming wordt niet door de raad vastgesteld.

- De begroting en jaarrekening moeten worden voorzien van minimaal zeven beheersmatige paragrafen, namelijk over
  - lokale heffingen,
  - weerstandsvermogen,
  - onderhoud kapitaalgoederen,
  - financiering,
  - bedrijfsvoering,
  - verbonden partijen en
  - grondbeleid.

  Deze zeven paragrafen bundelen onderwerpen die veelal versnipperd in begroting en rekening staan en bieden als het ware een dwarsdoorsnede van deze documenten.

9.2 Het belang van de begroting voor de raad

De gemeentelijke programmabegroting is het document op basis waarvan de raad aan het college machtiging verleent (autoriseert) om geld uit te geven. Tevens bepaalt de raad met het vaststellen van de begroting de wijze waarop het college het geld moet besteden. Deze toewijzing van gelden door de raad aan de programma's heet ook wel allocatie.

Het is een misverstand om te denken dat de raad ook de begroting moet opstellen. Dit is de taak van het college. Immers, in de Gemeentewet is geregeld dat het college de stukken voor de raad voorbereidt. Op dit punt wordt wel eens een vergelijking gemaakt met het aanvragen van een offerte voor bijvoorbeeld het schilderen van de buitenkant van het huis.

De schilder komt dan eerst langs en vraagt wat er moet gebeuren. Vervolgens komt hij met een offerte. Deze offerte wordt door de cliënt goed bestudeerd en eventueel wordt gevraagd om/onderhandeld over aanpassingen. Pas daarna wordt de offerte geaccepteerd.

Met een gemeentelijke begroting gaat het niet veel anders. Ook deze kan door de raad worden beschouwd als een offerte waarmee niet meteen akkoord hoeft te worden gegaan. Eerst zal de raad er kritisch naar kijken en correcties voorstellen. Na een debat met het college volgt dan de uiteindelijke vaststelling van de (eventueel aangepaste) begroting door de raad.

9.3 De invloed van de raad op de vorm en totstandkoming van de begroting

Om daadwerkelijk invloed te hebben op de begroting moet de raad er vroeg bij zijn. Wanneer de begroting in november wordt behandeld, is er veelal weinig tijd en ruimte voor de raad om nog veel te veranderen. De raad zal dus eerder kaders moeten stellen. Dit gebeurt in steeds meer gemeenten bij de bespreking van de kadernota. Dit is het moment waarop de eerste (grote) lijnen voor de begroting van het volgende jaar worden aangegeven. Dan kan de raad aangeven op welke terreinen er meer moet worden gedaan (uitgegeven) en waar het eventueel minder kan. Vervolgens is het dan aan het college om deze voorstellen van de raad uit te werken in de begroting die in november wordt behandeld. Veelal zal blijken dat de

wensen van de raad niet allemaal kunnen worden gerealiseerd. Net als de schilder zal ook het college niet met alle voorgestelde aanpassingen door de raad (direct) akkoord gaan. In het debat zullen raad en college er dan uit moeten komen.
In veel gemeenten wordt het debat over de kadernota steeds belangrijker. De kaders worden in dit debat grotendeels bepaald. Voor het begrotingsdebat resteren dan beperkte bijstellingen.
Een ander belangrijk instrument voor de raad is de financiële verordening volgend uit artikel 212 van de Gemeentewet. In deze verordening stelt de raad de uitgangspunten vast voor het financiële beleid en beheer van de gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inrichting van de begroting, de tussentijdse rapportages en de jaarrekening. Ook kan de raad aangeven wanneer de kadernota dient te worden behandeld. Een ander voorbeeld is dat de raad kan aangeven dat voor investeringen boven een bepaald bedrag een apart collegevoorstel moet worden overlegd. Aan gemeenteraden wordt geadviseerd om eens in de vier jaar de financiële verordening tegen het licht te houden.

9.4 De programmabegroting biedt antwoord op belangrijke vragen

Zoals eerder in dit hoofdstuk al is aangegeven bepaalt het BBV dat de begroting in programma's is ingedeeld. Deze programma's komen in de meeste gevallen overeen met de beleidsvelden in een gemeente. De raad is vrij in het benoemen van het aantal programma's, zie ook paragraaf 9.5. Per programma dienen drie vragen in samenhang te worden beantwoord:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

De eerste vraag is moeilijkste om te beantwoorden. Om te voorkomen dat deze vraag door colleges te vrijblijvend wordt beantwoord is aan deze vraag in veel begrotingen nog een vraag toegevoegd, namelijk: en wanneer zijn we tevreden?

Voorbeeld

In het programma onderwijs wordt niet alleen vastgelegd dat voorkomen moet worden dat jongeren de school verlaten vóór het behalen van een diploma. Ook wordt vastgelegd dat de gemeente pas tevreden is wanneer het huidige aantal van uitvallers deze collegeperiode of dit begrotingsjaar met een bepaald percentage (of absoluut aantal) afneemt.

Het is niet altijd mogelijk om beleidseffecten tot een getal terug te brengen en ook is de vraag of het verstandig is om veel 'normgetallen' in de begroting op te nemen. Wel versterkt het opnemen van concrete doelstellingen in de begroting de kaderstellende en de controlerende rollen van de raad.

Het is een misverstand om te denken dat programmabegroting alleen over hoofdlijnen gaat. Vanzelfsprekend concentreert de raad zich op de hoofdlijnen. Tijdsdruk en een positie op enige afstand van de werkvloer brengen dat nu eenmaal met zich mee. Wel kan de raad altijd aandacht vragen in de begroting voor die zaken die bij de inwoners in de gemeente sterk leven. Dit kan ook gaan om kwesties met een beperkt financieel gevolg. Het is dan ook beter om te spreken over prioriteiten

waar de raad zich in de begroting op moet richten.

De W-vragen worden per programma beantwoord. Bij het beantwoorden van de laatste vraag: ‘Wat gaat het kosten?’ kan immers blijken dat de voornemens te veel geld opslokken. De raad zal zich dan beraden op aanpassing van de wensen of het vinden van extra budget buiten het programma.
De drie W-vragen komen terug in de jaarrekening. In de jaarrekening gaat het om drie H-vragen:

- Heeft de gemeente bereikt wat met wilde bereiken?
- Heeft de gemeente gedaan wat men wilde doen?
- Heeft het gekost wat de gemeente dacht dat het zou kosten?

De antwoorden van het college op deze drie vragen geven de raad inzicht in de uitvoering van de begroting door het college.

9.5 De programma’s op de programmabegroting

Het aantal programma’s in de gemeentelijke begroting verschilt per gemeente. De programma’s worden door het college uitgesplitst in voor de ambtelijke organisatie behapbare eenheden: producten. Dit zijn er veelal meer dan 150. Gemeenteraden onderscheiden soms meer programma’s om op deze wijze het college scherper aan te sturen. Sommigen willen zelfs zover gaan, dat ze de productenlijst (productenraming) van het college tot programmabegroting verheffen. Dit is echter nooit de bedoeling van de wetgever geweest. Om zijn uitvoerende taak goed te vervullen heeft het college immers ook bepaalde vrijheden nodig. Ook zal de vaststelling van programmabegroting op productniveau sneller leiden tot financiële overschrijdingen van programma’s, noodzakelijke begrotingswijzigingen of een afkeurende accountantsverklaring.
Raden hebben ook andere mogelijkheden om aan het college scherpere kaders te stellen. Dit kan bijvoorbeeld door binnen een programma een deelgebied (of product) aan te wijzen en hiervoor de drie W-vragen apart in te vullen. Door het beter benutten van deze W-vragen, denk aan het toevoegen van de vraag ‘en wanneer zijn we tevreden’, kan de raad in ieder geval de kaderstellende en de controlerende rol verstevigen.

9.6 Terugkijken met de programmarekening

De programmabegroting dient ertoe om voorafgaand aan het begrotingsjaar een beeld vast te stellen van de verdeling van de inkomsten en uitgaven in dat jaar. De programmarekening dient ertoe om achteraf, na afloop van het begrotingsjaar, terug te kunnen kijken op welke wijze de programmabegroting werkelijkheid is geworden.

9.7 Controle

Gemeenten werken met publiek geld. Daarom moeten gemeenten hun middelen doeltreffend en rechtmatig besteden. De rekenkamer(commissie) respectievelijk de accountant spelen een belangrijke rol bij de controle daarvan.

Rekenkamer(commissie)

In de Gemeentewet is sinds de invoering van de dualisering geregeld dat elke gemeente een lokale rekenkamer of rekenkamercommissie dient te hebben. Het doel van de rekenkamer(commissie) is om de raad te helpen bij zijn controlerende functie als het gaat om doeltreffendheid.

De gemeentewet staat zowel een rekenkamer als een rekenkamercommissie toe. De raad maakt een keuze uit deze twee vormen. De belangrijkste afweging voor een van beide vormen is of de raad de rekenkamer geheel (rekenkamer) of gedeeltelijk (rekenkamercommissie) onafhankelijk van de eigen raad wil laten zijn.

Accountant

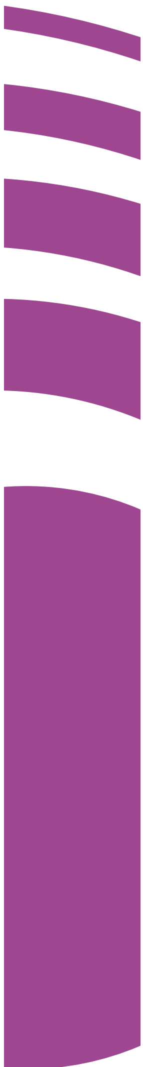
Sinds de invoering van de dualisering is de functie van de accountantsverklaring veranderd. Die dient tegenwoordig als ondersteuning van de raad bij het uitoefenen van zijn controlerende taak als het gaat om rechtmatigheid. De raad verstrekt de opdracht voor de accountantscontrole.

9.8 Tot slot

Het is een feit dat raden snel tegen budgettaire grenzen oplopen. Ingezet beleid, investeringen uit het verleden en rijksbeleid beperken de mogelijkheden. Eerder is al gewezen op de beschrijving van de financiële positie en de beheersmatige paragrafen. Ook een duidelijk onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten vergroot het inzicht van de raad in de financiële mogelijkheden. Raadsleden moeten zich niet te snel uit het veld laten slaan. Samen met griffie(r), het college en de ambtenaren zal steeds naar mogelijkheden moeten worden gezocht om het inzicht in de financiële situatie en de mogelijkheden te vergroten. De begroting(cyclus) is een te belangrijk instrument voor alle raadsleden om deze onvoldoende te benutten.



Deel IV De financiën bij gemeentelijke samenwerking





10 De financiën bij gemeentelijke samenwerking

10.1 Inleiding

Gemeenten werken steeds vaker en op steeds meer terreinen samen. Soms is de samenwerking wettelijk voorgeschreven, zoals bij de brandweer en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen. Vaak is de samenwerking vrijwillig, bijvoorbeeld op het gebied van afvalverwerking of de Wet werk en bijstand (door de vorming van een intergemeentelijke sociale dienst).

De motieven om met elkaar samen te werken zijn zeer uiteenlopend, zoals:

- Het verminderen van de kwetsbaarheid: vooral kleine organisaties kunnen moeite hebben om de dienstverlening en de uitvoering op een kwalitatief hoog niveau te houden.
- Kostenreductie door schaalvoordelen.
- Verhogen van de professionaliteit, arbeidsproductiviteit en deskundigheid van werknemers door het delen van kennis en ervaringen waardoor specialisatie mogelijk wordt.
- Risicobeheersing: een betere voorbereiding op calamiteiten.
- Het samen aanpakken van gemeentegrensoverschrijdende problematiek.

Naast deze mogelijke voordelen kent gemeentelijke samenwerking ook nadelen. Om problemen te voorkomen moeten binnen het samenwerkingsverband vooral goede afspraken gemaakt worden over de wijze van aansturing en besluitvorming. Voorkomen moet worden dat er zich een situatie voordoet met meerdere kapiteins op het schip.

10.2 Geldstromen binnen de gemeenschappelijke regeling

Als gemeenten voor een bepaalde taak of taken deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling blijven zij financieel verbonden met de gemeenschappelijke regeling. Hetzij vanwege de uitkeringen die zij doorleiden, hetzij vanwege de financiële aansprakelijkheid die de gemeenten hebben voor de gemeenschappelijke regeling.

Specifieke uitkeringen aan openbaar lichamen

Gemeenschappelijke regelingen in de vorm van een openbaar lichamen (gekozen structuur) kunnen specifieke uitkeringen krijgen direct van het Rijk of via de deelnemende gemeenten die (een deel van) hun specifieke uitkering of gemeentefondsuitkering doorsluizen naar het openbaar lichaam. De gemeenschappelijke regeling heeft

de plicht informatie te verstrekken over de besteding van die gelden. Dit als verantwoordingsinstrument, zoals gemeenten dat ook moeten als zij specifieke uitkeringen besteden.

Financiële aansprakelijkheid gemeenten

Bij de oprichting van een gemeenschappelijke regeling of het toe- of uittreden van een gemeente uit een bestaande gemeenschappelijke regeling is toestemming van de gemeenteraad vereist. Daarnaast heeft de gemeenteraad op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ook een directe rol bij het vaststellen van de begroting van de gemeenschappelijke regeling. Dit hangt samen met de financiële aansprakelijkheid die deelnemende gemeenten in een gemeenschappelijke regeling hebben.

Bij een dreigende financiële overschrijding van de begroting is het aan het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling om die kostenoverschrijding binnen de begroting op te lossen. Niet altijd slaagt het dagelijks bestuur daarin. Als achteraf blijkt dat de begroting overschreden is, zal de rekening teruggelegd worden bij de deelnemende gemeenten. Het is dan aan de betrokken gemeenteraden om te beslissen hoe het financieel tekort van de gemeenschappelijke regeling wordt opgelost. Gemeenten zijn op deze manier onbeperkt aansprakelijk voor de kosten die gemaakt worden door de gemeenschappelijke regelingen waarin zij deelnemen.


EURO
2003

DEEL V Gemeentefinanciën en economische crisis





11 Gemeentefinanciën en economische crisis

11.1 Inleiding

Net als de rest van de wereld raakte Nederland in 2009 in een diepe economische crisis. De diepste crisis in jaren. Banken vertrouwen elkaar niet, bedrijven kunnen hun producten in minder mate kwijt en mensen verliezen hun baan. Dit zijn enkele symptomen van de crisis. Ook gemeenten worden geconfronteerd met direct aan de crisis gerelateerde gevolgen, zoals

- hogere uitgaven aan bijstandsuitkeringen omdat meer burgers gebruik maken van de bijstand en
- teruglopende inkomsten uit bouwgrondexploitatie vanwege het stilvallen van de activiteiten van de bouwsector.

Besturen in crisistijd is niet eenvoudig. Het vergt ten eerste inzicht in de mogelijke gevolgen van de crisis voor gemeenten. Dit wordt behandeld in paragraaf 11.2. Maar belangrijker is vervolgens de vraag wat gemeenten kunnen doen om deze crisis zo snel en goed mogelijk het hoofd te bieden. Dat komt aan de orde in paragraaf 11.3.

11.2 Financiële gevolgen van de economische crisis

De economische crisis treft heel Nederland. Bedrijven worden getroffen door consumenten die de hand op de knip houden, medewerkers worden ontslagen en sportclubs zien hun sponsoren afhaken. Maar ook gemeenten worden geconfronteerd met direct en indirect aan de crisis gerelateerde financiële gevolgen. De verslechterde economie heeft zowel consequenties voor de gemeentelijke inkomsten als voor de gemeentelijke uitgaven. In deze paragraaf wordt geschetst welke financiële gevolgen dat kunnen zijn in gemeenten, waarbij aangetekend moet worden dat niet in alle gemeenten dezelfde gevolgen zich in dezelfde mate voordoen.

11.2.1 Gemeentelijke inkomsten

De gevolgen van de crisis op de gemeentelijke inkomsten zijn te onder te brengen in drie categorieën.
Gevolgen voor:

- de inkomsten uit het gemeentefonds,
- de inkomsten uit specifieke uitkeringen en
- inkomsten uit eigen middelen.

Hieronder wordt uitleg gegeven over elke categorie.

Gevolgen voor inkomsten uit het gemeentefonds

In paragraaf 4.2 staat dat de huidige normeringssystematiek

- in beginsel met zich meebrengt dat hogere Rijksuitgaven leiden tot een groei van het gemeentefonds. En lagere Rijksuitgaven tot een afslanking van het gemeentefonds. Mocht het zo zijn dat het Rijk vanwege de crisis moet bezuinigen om het eigen boekhoudboekje op orde te houden, dan merken gemeenten dat via een negatieve ontwikkeling van het gemeentefonds. Echter, als het Rijk besluit de economie te financieel te stimuleren door extra te investeren, dan zou de normeringssystematiek met zich meebrengen dat gemeenten dat merken via een beter gevuld gemeentefonds.
- rekening houdt met een compensatie voor loon- en prijsstijgingen. Daarbij wordt uitgegaan van de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (het pBBP). In crisistijd is de inflatie vaak laag. Hierdoor is ook het pBBP laag. Dit heeft tot gevolg dat de nominale groei van het gemeentefonds, en daarmee de nominale uitkeringen uit dat fonds aan gemeenten, kleiner is dan in tijden van economische bloei.

Beide gevolgen (meebewegen met Rijksuitgaven en loon- en prijscompensatie) zijn echter in deze crisis losgelaten door specifieke afspraken te maken over de financiële verhouding tussen het Rijk en gemeenten. Dat geeft wel aan dat het zeer bijzondere tijden zijn.

Gevolgen voor de inkomsten via specifieke uitkeringen

In hoeverre de economische neergang doortikt in de specifieke uitkeringen is niet op voorhand te bepalen. Het hangt af van de keuzes die de Rijksoverheid op dat gebied maakt. Maar denkbaar is dat het Rijk specifieke uitkeringen die in de tijd aflopen niet verlengt. Of dat het Rijk even pas op de plaats maakt door geen nieuwe specifieke uitkeringen te introduceren of verhoging van bestaande bedragen achterwege te laten. Immers, in crisistijd is het voor de minister van Financiën lastiger om dekking te vinden voor deze specifieke uitkering. Elke specifieke uitkering zal nog kritischer dan anders op zijn waarde en noodzaak worden bekeken.

Gevolgen voor de inkomsten uit eigen middelen

Omdat de eigen middelen onder te verdelen zijn in belastingen, heffingen en overige eigen middelen, worden de gevolgen van de crisis in deze paragraaf ook via die indeling besproken.

Belastingen

De onroerende zaakbelasting is met voorsprong de belangrijkste gemeentelijke belasting. Deze inkomsten zijn beperkt gevoelig voor conjuncturele ontwikkelingen want een eventuele waardedaling van onroerend goed kan worden goedgemaakt door OZB-tariefstijgingen. Daarbij komt ook nog dat gemeenten bij de onroerende zaakbelasting uitgaan van de WOZ-waarden van het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar. Een eventuele waardedaling van onroerend goed werkt altijd met enige vertraging door in de gemeentelijke inkomsten. In het eerste jaar van crisis heeft dat dus nog maar weinig invloed. Aan de ander kant is er een risico op tegenvallende opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting door grotere leegstand

van panden. Een toename in leegstand leidt tot lagere opbrengsten uit de gebruikersheffing voor niet-woningen. Een leegstand van 5% kost gemeenten al gauw een bedrag van tussen de € 25 en € 30 miljoen per jaar. Verder geldt dat de kosten van kwijtschelding kunnen toenemen, omdat de particuliere inkomens kunnen dalen in tijden van economische teruggang en er meer beroep wordt gedaan op het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten.

Heffingen

De inkomsten uit de milieuheffingen (riool en afval) zijn weinig conjunctuurgevoelig. Minder afval leidt maar gedeeltelijk tot minder kosten. Ook voor de gemeentelijke heffingen geldt dat kwijtschelding kan toenemen door inkomensproblemen bij burgers. Dit verlaagt de inkomsten uit heffingen.

Economische teruggang leidt vaak tot verminderde bouwactiviteit en daarmee minder inkomsten uit bouwleges. Bij de leges worden de inkomsten van gemeenten vooral beïnvloed door de ontwikkeling in de bouwleges. Door de crisis krijgen gemeenten te maken met minder inkomsten vanuit de gemeentelijke heffingen via deze leges. In 2009 is € 530 miljoen aan bouwleges opgehaald. De verwachting is dat de inkomsten uit bouwleges in 2010 dalen naar € 494 miljoen. Klein pluspunt: een deel van deze teruggang in inkomsten wordt wellicht gecompenseerd door minder kosten bij de gemeentelijke dienst bouw- en woningtoezicht. Immers, bij verminderde bouwactiviteit is er ook minder toezicht nodig.

Overige eigen middelen

Mogelijke gevolgen van de financiële teruggang op de overige eigen middelen van gemeenten zijn:

- een verhoogd risico op renteschommelingen op opgenomen leningen. Gemeenten hebben miljarden aan (kortdurende) leningen opgenomen bij onder andere de Bank Nederlandse Gemeenten. Als de rente van die leningen stijgt, kost dat gemeenten veel geld dat snel kan oplopen. Zo betekent een rentestijging van 1% bij een schuld van € 1 miljard € 10 miljoen aan extra rente-uitgaven per jaar.
- wegvallende netto-inkomsten uit bouwgrondexploitatie als gevolg van verminderde bouwactiviteit.
- lagere dividenden uit publiek bezit en lagere winsten voor aandeelhoudende gemeenten.

11.2.2 Gemeentelijke uitgaven

De gevolgen van de crisis op de gemeentelijke uitgaven zijn in te delen in drie thema's:

- afnemende werkgelegenheid,
- afnemende bouwactiviteit en
- overige ontwikkelingen.

Hieronder wordt toelichting gegeven bij elk thema.

Gevolgen voor uitgaven door afnemende werkgelegenheid

Een van de meest in het oog springende gevolgen van een economische crisis is oplopende werkloosheid. Het Centraal Plan-

bureau voorspelt in december 2009 voor 2010 een oplopende werkloosheid tot 6,5% van de beroepsbevolking. Afnemende werkgelegenheid leidt tot diverse extra uitgaven voor gemeenten. Zo:

- wordt het moeilijker om mensen van werk naar werk te helpen, zonder een tussenstop in baanloosheid of bijstand. Het CWI en het UWV hebben een belangrijke rol om dat toch te bespoedigen maar ook het re-integratiebeleid van gemeenten moet daarbij helpen. In veel gemeenten wordt het re-integratiebudget (het werkdeel van de Wet werk en bijstand) uitgeput.
- neemt het bijstandsvolume toe. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de bijstandsuitgaven, maar ook voor de uitvoeringskosten van de bijstand.
- zullen mensen die gebruik moeten maken van de bijstand en die worden geconfronteerd met de eisen die de bijstand stelt ten aanzien van eigen vermogen (bijvoorbeeld het bezit van een eigen woning) een grotere druk leggen op gemeenten voor wat betreft bijzondere bijstand/armoedebeleid en schuldhulpverlening.

Een dempend effect op de gemeentelijke uitgaven door afnemende werkgelegenheid gaat echter uit van een (tijdelijk, zie ook paragraaf 7.1) minder overspannen arbeidsmarkt. Gemeenten kunnen hierdoor hun vacatures beter invullen en daardoor is het niet langer nodig om dure interim-krachten in te huren.

Gevolgen voor uitgaven door afnemende bouwactiviteit

Zeer duidelijk is dat de economische crisis gevolgen heeft voor de bouwactiviteiten in ons land. Aangezien minder bouwen minder woningen betekenen, kan het zijn dat het draagvlak voor publieke voorzieningen kleiner wordt en daarmee de kosten voor de gemeente oplopen. Dit zal zich vooral voordoen in een dorp of stadsdeel die zijn ingericht met het oog op de stijgende inwonersaantallen vanwege een toenemend aantal woningen binnen de dorps- of stadsdeelgrenzen.

Maar er kleven ook goede kanten aan de verminderde bouwactiviteiten. De bouw van bijvoorbeeld scholen, sport- en cultuurvoorzieningen zijn bij een afnemende vraag naar bouw vaak goedkoper voor gemeenten. Ook rekeningen voor het onderhoud van de wegeninfrastructuur vallen lager uit.

Gevolgen voor uitgaven vanwege overige ontwikkelingen

Op het terrein van sport, cultuur en recreatie zal de druk op de gemeenten voor uitgavenverhogingen toenemen. Veel activiteiten (festivals, concerten, sportevenementen enzovoorts) die door de gemeenschap (vaak particuliere verenigingen en stichtingen) worden georganiseerd zijn naast een gemeentelijke subsidie afhankelijk van sponsoring door bedrijven en vaak van landelijke en provinciale fondsen (zoals het VSB-fonds en het Prins Bernhardfonds). Tijdens de crisis heeft een aantal donerende fondsen een groot deel van hun vermogen zien verdampen. De verwachting is dat de bijdragen van derden (ook bedrijven) voor allerlei activiteiten in de gemeenten sterkt zullen afnemen. Dat legt een druk op de gemeenten die dan voor de vraag komen te staan hun subsidies te verhogen om de activiteit alsnog doorgang te laten vinden of te kiezen voor verschraling van het culturele en sportieve aanbod.

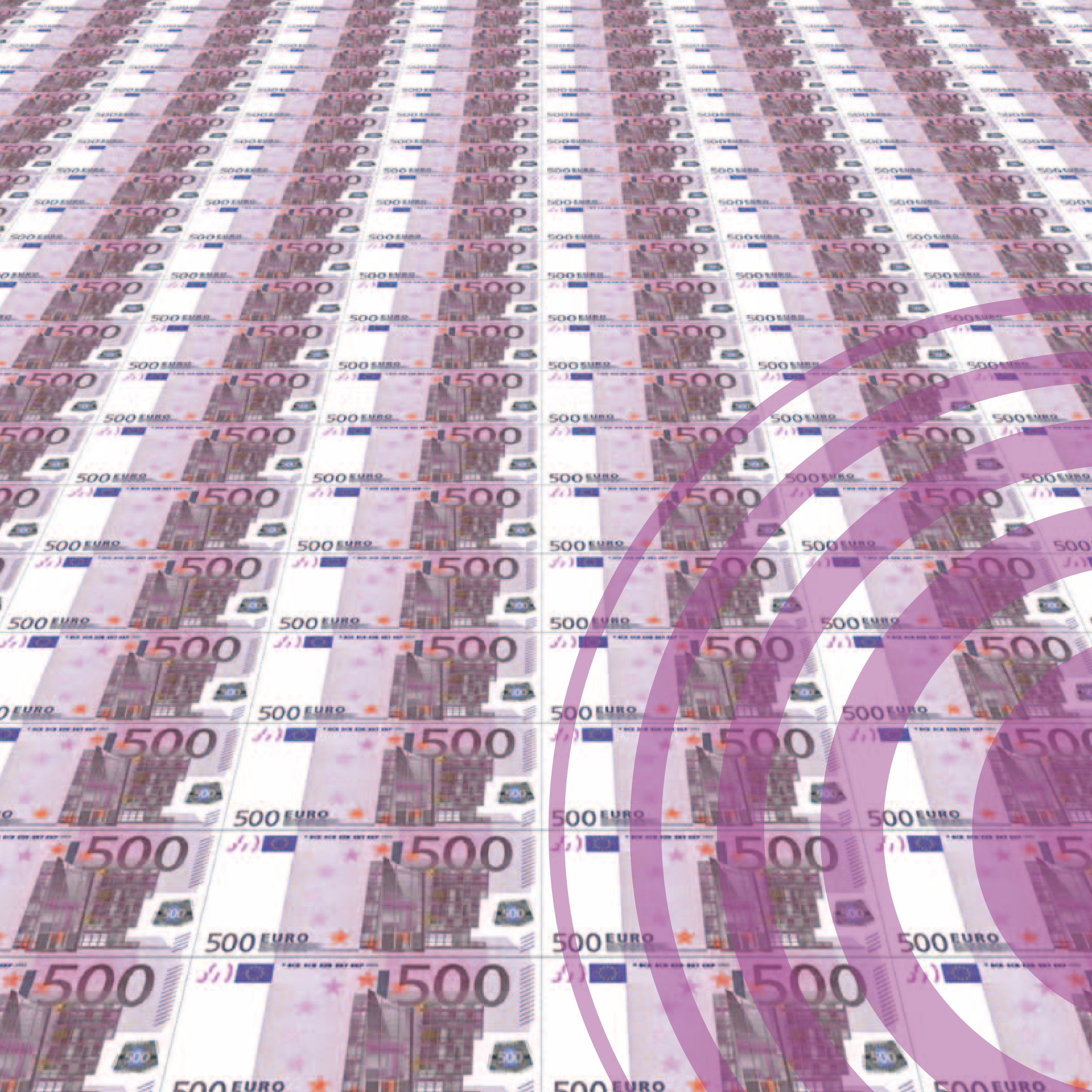
Een ander punt die de uitgaven van gemeenten op kunnen stuwen tijdens de crisis is het schaarser worden van stimuleringsgelden van het Rijk voor de ontwikkeling van nieuw beleid of pilots. Hetzelfde geldt voor de beschikbaarheid van cofinancieringsgelden. Dan is het de vraag hoe moet worden omgegaan met convenanten die gemeenten met Rijk of provincie hebben afgesloten. Worden gemeenten gehouden aan de uitvoering daarvan, ook als dat financieel bezwaarlijk is? Deze vraag wordt nog belangrijker als de accressen (de groei van het gemeentefonds) achterblijven bij de verwachtingen.

11.3 De aanpak van de crisis: werken aan een stabiele toekomst

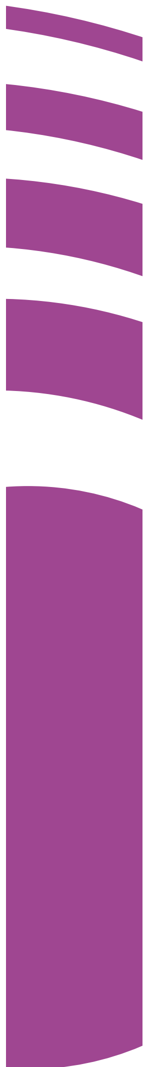
Nederland kan niet alleen de mondiale crisis opheffen. Maar dat wil niet zeggen dat Nederland niet mee kan werken aan een spoedig herstel van de eigen en wereldeconomie. De rijksoverheid heeft een groot stimuleringsplan (ter waarde van 2 x € 3 miljard) opgesteld om de Nederlandse economie er weer bovenop te helpen. Maar ook de Nederlandse gemeenten kunnen daar hun steentje aan bijdragen én doen dat ook. Onder andere door gebruik te maken van de door de VNG geadviseerde maatregelen, zoals:

- het op peil houden, of zelfs vergroten, van de investeringen in de (lokale) economie. Geplande investeringen kunnen in de tijd naar voren gehaald worden. Bij voorkeur investeringen die gericht zijn op duurzaamheid en behoud van human capital. Dan snijdt het mes aan twee kanten. Gemeentelijke investeringen hebben een veel sneller resultaat dan rijksinvesteringen. Een gemeente kan bijvoorbeeld veel sneller beginnen met het vervangen van het dak van de bibliotheek dan dat het Rijk een nieuwe spoorlijn aanlegt.
- het stimuleren van de bedrijvigheid in de gemeente door subsidies te verstrekken en/of door kosten te verlagen. Voorbeelden hiervan zijn het goedkoper maken van allerlei vergunningen, zoals het verlagen van de precariobelasting, marktplaatsgelden en de toeristenbelasting.
- het wel opleggen van belastingen maar deze pas over enkele jaren te innen.
- het sneller betalen van rekeningen van bedrijven.
- het stimuleren van de woningmarkt door het vergroten van het bereik van startersleningen. Of het stimuleren van experimenten die de woningmarkt flexibeler maken, zoals de verkoop onder voorwaarden, de ‘right to buy right to rent’-systemen en tussenvormen tussen huur en koop.

Een groot deel van de gemeenten – van groot tot klein – heeft daadwerkelijk maatregelen genomen. Het gaat dan vaak om een pakket maatregelen dat de negatieve gevolgen zo veel mogelijk het hoofd biedt en dat een positieve bijdrage kan leveren aan het economisch klimaat in de gemeente. Niet alle gemeenten zijn financieel in de gelegenheid om uitgaven te vervroegen of beleid te intensiveren, omdat de reservepositie dit niet toelaat. De inzet van gemeenten blijkt vooral te liggen op het gebied van de arbeidsmarktproblematiek (mensen aan het werk houden, aanpak jeugdwerkloosheid) en financiële steun voor de inwoners (schuldhulpverlening). In de meeste gevallen is ook sprake van het versneld doen van geplande investeringen, vooral op het terrein van de infrastructuur en het onderhoud van scholen. Dit zijn tegelijkertijd ook de speerpunten uit de crisismaatregelen van het kabinet. Daarnaast zijn er veel gemeenten die de OZB beperkt of helemaal niet laten stijgen.


500
500 EURO

DEEL VI Bijlage





Nuttige internet- en andere adressen

Deze publicatie is tot stand gekomen met medewerking van het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Het Actieprogramma richt zich op de versterking van het lokaal bestuur. In 2010 biedt het Actieprogramma een inwerkprogramma aan voor de nieuwe gemeenteraden, waar deze publicatie over de gemeentefinanciën een onderdeel van is. Maar ook het internet is een bron van informatie. Naast op actieprogramma.nl vindt u op onderstaande websites meer informatie over de financiën en de inrichting van gemeenten.

Wet- en regelgeving
- www.VNG.nl. Bij elk beleidsveld vindt u onder het groene informatietype informatie over beleid, wet- en regelgeving.
- Staatscourant (www.officielebekendmakingen.nl)
- Zelf zoeken naar wet- en regelgeving kan via
  - www.wetten.nl of
  - parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous (de zoekmachine voor Parlementaire publicaties).

Gemeentefinanciën en Belastingen
- VNG Gemeentefinanciën (www.vng.nl/smartsite.dws?id=22317)
- VNG Belastingen (www.vng.nl/smartsite.dws?id=82)
- VNG WOZ informatiepunt (www.wozinformatie.nl)
- Ministerie van BZK algemeen (www.minbzk.nl)
- Ministerie van BZK over de financiën van provincies en gemeenten (www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies)
- Ministerie van Financiën algemeen (www.minfin.nl)
- Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) (www.bng.nl)
- Commissie Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) (www.commissiebbv.nl)

Specifieke informatie
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (www.raadslid.nu)
- Benchmarking: vergelijking gemeentelijke prestaties (www.watdoetjegemeente.nl)
- Ministerie van BZK over de financiële functie van gemeenten (www.finveen.nl)

- Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) (www.nivra.nl)
- Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) (www.nvrr.nl)
- Europa Decentraal (www.europadecentraal.nl)
- VNG Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid (http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=69)

Tijdschriften
- Binnenlands Bestuur (www.binnenlandsbestuur.nl)
- Bank en Gemeente (B&G) (www.bng.nl > Kennisbank > BNG-publicaties > Tijdschrift B&G)

Onderzoek
- Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale overheden (ESBL) (www.esbl.nl)
- Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) (www.coelo.nl)
- Statline van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (statline.cbs.nl/statweb/)
- Centraal Planbureau (CPB) (www.cpb.nl)
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (www.scp.nl)
- Raad voor de financiële verhoudingen (RFV) (www.rfv.nl)
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI) (www.rwi.nl)